



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

ÉRIKA LETÍCIA DE OLIVEIRA RODRIGUES

**“Pluralidade e qualidade no Jornal Nacional Índice de Pluralidade
Jornalística (IPJ) da cobertura sobre a reforma da Previdência no governo
Temer”**

São Cristóvão

2019

ÉRIKA LETÍCIA DE OLIVEIRA RODRIGUES

PLURALIDADE E QUALIDADE NO JORNAL NACIONAL: Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ) da cobertura sobre a reforma da Previdência no governo Temer

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação (PPGCOM) da Universidade Federal de Sergipe (UFS), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Comunicação

Orientador: Prof. Dr. Josenildo Luiz Guerra

São Cristóvão

2019

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

R696p Rodrigues, Érika Letícia de Oliveira
Pluralidade e qualidade no Jornal Nacional : Índice de
Pluralidade Jornalística (IPJ) da cobertura sobre a reforma da
previdência no governo Temer / Érika Letícia de Oliveira Rodrigues
; orientador Josenildo Luiz Guerra. – São Cristóvão, SE, 2019.
96 f.

Dissertação (mestrado em Comunicação) – Universidade
Federal de Sergipe, 2019.

1. Comunicação de massa. 2. Jornalismo – Aspectos políticos.
3. Ética jornalística. 4. Democracia. I. Jornal Nacional (Programa de
televisão). II. Guerra, Josenildo Luiz, orient. III. Título.

CDU 659.3

Dedico este trabalho à minha mãe, ao meu irmão, aos amigos e a todos que contribuíram com o seu desenvolvimento.

Agradecimentos

Ao Prof. orientador Josenildo Guerra, pelos ensinamentos, dedicação, paciência e incentivo;

Aos professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Sergipe, pelo apoio e contribuições;

À Prof. Edna Miola, pelos direcionamentos e contribuições indispensáveis;

À minha mãe e ao meu irmão, pelo amor incondicional;

Aos meus amigos, por tornarem essa jornada mais leve, em especial a Francielle, Antoni, Daniella, Epaminondas e Maria Sol;

À FAPITEC/SE pela concessão da bolsa que possibilitou dedicação exclusiva ao exercício de pesquisa.

RESUMO

A pesquisa desenvolve uma avaliação experimental da qualidade da cobertura do Jornal Nacional (JN) sobre a proposta de reforma da Previdência (PEC 287/2016) apresentada pelo governo Temer, a partir do requisito Pluralidade. A análise, que teve como objetivo identificar a expressão dos conflitos de pontos de vista e assim determinar o Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ), foi realizada em três etapas: montagem da matriz de problemas, análise de conteúdo e cálculo do IPJ. A avaliação considerou o espaço temporal compreendido entre a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição pelo Governo Federal em dezembro de 2016 e a sua suspensão - em fevereiro de 2018 - o que resultou em um *corpus* empírico de 54 reportagens sobre o eixo temático investigado. Ao final da análise foi possível calcular o Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ) dos principais subtemas relacionados às propostas de alteração na Seguridade Social, bem como determinar o IPJ de toda a cobertura sobre a reforma da Previdência; e perceber através desses índices que a cobertura do Jornal Nacional sobre o tema se manteve parcial durante a maior parte do período estudado. Além da avaliação de qualidade, houve ainda a perspectiva de contribuir para o desenvolvimento experimental de uma metodologia de pesquisa, que atualmente se encontra configurada em um software de gestão da produção jornalística orientado para a qualidade editorial – Qualijor.

Palavras-chave: Pluralidade Jornalística; Jornalismo Político; Qualidade Editorial; *Accountability*; Democracia

ABSTRACT

The research develops an experimental evaluation of the quality of the coverage of Jornal Nacional (JN) on the pension reform proposal (PEC 287/2016) presented by the Temer government, based on the Plurality requirement. The analysis, which aimed to identify the expression of conflicts of view and thus determine the Journalistic Plurality Index (IPJ), was performed in three steps: assembling the problem matrix, content analysis and calculating the IPJ. The evaluation considered the time span between the Federal Government's proposal to amend the Constitution in December 2016 and its suspension - in February 2018 - which resulted in an empirical corpus of 54 reports on the thematic axis investigated. At the end of the analysis it was possible to calculate the Journalistic Plurality Index (IPJ) of the main subthemes related to the proposed changes in Social Security, as well as to determine the IPJ of all pension reform coverage; and realize through these indices that the coverage of the National Journal on the subject remained partial for most of the period studied. In addition to the quality assessment, there was also the perspective of contributing to the experimental development of a research methodology, which is currently configured in a journalistic quality management software for editorial quality - Qualijor.

Keywords: Journalistic Plurality; Political Journalism; Editorial Quality; Accountability; Democracy

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
2. Democracia, Jornalismo e <i>accountability</i>	14
2.1 Jornalismo: responsabilidades e padrões normativos	19
2.2 Jornalismo e a construção das agendas.....	22
2.2.1 Agendamento de atributos e aproximações com a Teoria do Enquadramento.....	24
2.3 – <i>Accountability</i> em jornalismo.....	27
3. Pluralismo e Diversidade no jornalismo como referenciais de qualidade	30
3.1. As dimensões do pluralismo na mídia e o espectro do conceito na dissertação.....	35
3.2 Crítica à abordagem empírica do pluralismo.....	38
4. METODOLOGIA.....	41
4.1 – Qualijor: a metodologia básica do processo de avaliação	42
4.2 -Qualijor: Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ)	46
4.3 Recorte do corpus	46
4.4 A Matriz de Problemas e Pontos de Vista	47
5. Análise: A reforma da Previdência no <i>JN</i>	56
5.1 Análise da cobertura do Jornal Nacional por Macroproblema: visão geral	56
5.2 Pluralidade sobre a necessidade de reformar a previdência	57
5.3 Pluralidade sobre a aprovação da PEC 287/16.....	61
5.3.1 Pluralidade sobre a Regra Permanente de Acesso da PEC 287/16.....	65
5.3.2 Pluralidade sobre a Regra de Transição - PEC 287/16.....	67
5.3.4 Pluralidade sobre o Cálculo do Benefício - PEC 287/16.....	69
5.3.5 Pluralidade sobre “Servidores Públicos” - PEC 287/16	70
5.3.6 Pluralidade sobre o “Benefício de Prestação Continuada (BPC)” - PEC 287/16.....	72
5.3.7 Pluralidade sobre o “Pensões” - PEC 287/16	74
5.3.8 Pluralidade sobre o “Trabalhador Rural” - PEC 287/16.....	76
5.3.9 Pluralidade sobre o “Militares” - PEC 287/16.....	77
5.3.10 Pluralidade sobre outras propostas de redução da despesa previdenciária.....	79
5.3.11 Pluralidade sobre a tramitação da PEC 287/2016	80
5.4 Índice de Pluralidade Jornalística sobre a reforma da Previdência no <i>JN</i> : Apontamentos finais	83
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	85

LISTA DE QUADROS, FIGURAS E TABELAS

Quadro 1: Indicadores para análise do pluralismo	37
Quadro 2: Padrão de conformidade de matérias e cobertura com base no Índice de Pluralidade	46
Quadro 3: Quantitativo de material informativo extraído do portal do Jornal Nacional.....	47
Quadro 4: Matriz de Problemas e Pontos de Vista	48
Quadro 5: A cobertura sobre a necessidade de reformar a previdência no JN por problemas e pontos de vista	58
Quadro 6: Alinhamento dos Pontos de Vista em disputa	59
Quadro 7: Relação entre pontos de vista do problema “O déficit da previdência existe?”	59
Quadro 8: Relação entre pontos de vista do problema “Envelhecimento da população”	61
Quadro 9: Evolução da cobertura do JN ao longo das fases	62
Quadro 10: Pontos de vista sobre o Macroproblema 2 na cobertura do JN.....	63
Quadro 11: Macroproblema 2: Evolução do IPJ por fase de cobertura	63
Quadro 12: Distribuição da cobertura sobre o Macroproblema 2	64
Quadro 13: Relação entre pontos de vista do problema “Regra Permanente de Acesso” (Fase 1)	65
Quadro 14: Relação entre pontos de vista do problema “Regra Permanente de Acesso” (Fase 2)	66
Quadro 15: Relação entre pontos de vista do problema “Regra Permanente de Acesso” (Fase 2)	66
Quadro 16: Evolução do IPJ no Problema 1	67
Quadro 17: Relação entre pontos de vista do problema “Regra de Transição” (Fase 1)	67
Quadro 18: Relação entre pontos de vista do problema “Regra de Transição” (Fase 2)	68
Quadro 19: Relação entre pontos de vista do problema “Regra de Transição” (Fase 3)	68
Quadro 20: Evolução do IPJ no Problema 2	69
Quadro 21: Relação entre pontos de vista do problema “Cálculo do Benefício” (Fase 1)	69
Quadro 22: Relação entre pontos de vista do problema “Cálculo do Benefício” (Fase 3)	70
Quadro 23: Evolução do IPJ no problema 3.....	70
Quadro 24: Relação entre pontos de vista do problema “Servidores Públicos” (Fase 1)	70
Quadro 25: Relação entre pontos de vista do problema “Servidores Públicos” (Fase 2)	71
Quadro 26: Relação entre pontos de vista do problema “Servidores Públicos” (Fase 3)	71

Quadro 27: Evolução do IPJ no problema 3	72
Quadro 28: Relação entre pontos de vista do problema “Benefício de Prestação Continuada (BPC)” (Fase 1)	73
Quadro 29: Relação entre pontos de vista do problema “Benefício de Prestação Continuada (BPC)” (Fase 2)	73
Quadro 30: Relação entre pontos de vista do problema “Benefício de Prestação Continuada (BPC)” (Fase 3)	73
Quadro 31: Evolução do IPJ no Problema 5	74
Quadro 32: Relação entre pontos de vista do problema “Pensões” (Fase 1)	74
Quadro 33: Relação entre pontos de vista do problema “Pensões” (Fase 2)	75
Quadro 34: Relação entre pontos de vista do problema “Pensões” (Fase 3)	75
Quadro 35: Evolução do IPJ no Problema 6	75
Quadro 36: Relação entre pontos de vista do problema “Trabalhador Rural” (Fase 1)	76
Quadro 37: Relação entre pontos de vista do problema “Trabalhador Rural” (Fase 2)	76
Quadro 38: Relação entre pontos de vista do problema “Trabalhador Rural” (Fase 3)	77
Quadro 39: Evolução do IPJ no Problema 7	77
Quadro 40: Relação entre pontos de vista do problema “Militares” (Fase 1)	77
Quadro 41: Evolução do IPJ no Problema 10	78
Quadro 42: Evolução do IPJ nas discussões sobre a PEC 287/16	78
Quadro 43: Cronograma da tramitação da PEC 287/2016	81
Quadro 44: A configuração da cobertura sobre o Problema 1	81
Quadro 45: Índice de Pluralidade Jornalística do Problema 1	82
Quadro 46: A configuração da cobertura sobre o Problema 2	83
Figura 1: O escopo do pluralismo na dissertação	37
Figura 2: Qualijor: visão geral da matriz de relatos	42
Figura 3: Inserção dos relatos informativos	43
Figura 4: Consulta do quantitativo de matérias	45
Figura 5: Relatório gerado pelo Qualijor a partir dos filtros aplicados	45
Figura 7: Matéria no portal Estadão	60
Figura 6: Matéria no portal O Globo	60

Tabela 1: A configuração da cobertura por Macroproblema	57
Tabela 2: Agenda de temas do Jornal Nacional no dia 23/10/2017	60
Tabela 3: Propostas alternativas de redução das despesas previdenciárias	79

INTRODUÇÃO

O jornalismo se consolida enquanto sistema social autônomo a partir do século XX com o estabelecimento de valores, regras de atuação, definições sobre a natureza da atividade, conhecimento acumulado, discurso de autolegitimação social e deontologia própria (GOMES, 2004). Essas definições estabelecem também os parâmetros da função e os princípios da atividade (GUERRA, 2005). Dessa forma, em nível institucional, tem-se a normatização das melhores práticas jornalísticas para o pleno cumprimento da sua responsabilidade nas sociedades. Esse movimento, em que o jornalismo migra da expressão de opiniões de pequenos grupos e se constitui enquanto instituição, também acarreta responsabilidades sociais relativas à expectativa do público quanto a atividade de mediação, como por exemplo, independência, imparcialidade e objetividade (BENEDETI, 2009). Há ainda, nesse complexo contexto, a incorporação de ideais democráticos como a liberdade, universalidade e pluralidade (BENEDETI, 2009). Na prática jornalística, esses ideais se fazem presentes “na concepção do jornalismo como uma ferramenta de emancipação do público; no direito de execução do jornalismo livre de interferências ou censura; na defesa da universalidade de temas e fatos abordados pelo jornalismo; no respeito à pluralidade de opiniões que eles suscitam” (BENEDETI, 2009, p.50).

A consciência das responsabilidades e da função do jornalismo nas sociedades democráticas serve como embasamento para as críticas quanto à qualidade do processo de mediação, entendendo qualidade enquanto uma relação de correspondência entre o que se espera da atividade jornalística e o que os meios de comunicação de massa entregam para a audiência, e incorporando nesse processo as peculiaridades do produto notícia. Visto que o texto noticioso não é meramente expositivo, carrega em si compromissos sociais com a verdade, confiabilidade, pluralidade, interesse público, isenção, equilíbrio e independência (BENEDETI, 2009).

O mercado jornalístico tem adotado, ainda que de maneira tímida, algumas iniciativas em busca da qualidade como é o caso da criação do cargo de ombudsman, adoção de manuais de redação e da criação de conselho de leitores (CHRISTOFOLETTI, 2010). Práticas que são tipificadas por Bertrand (2002) como Meios de Assegurar a Responsabilidade Social da Mídia (MAS). Tais ações visam preservar nas organizações e na produção de conteúdo noticioso os valores inerentes a instituição jornalística. A questão da qualidade no jornalismo, no entanto, não se esgota com a sistematização de padrões, já que além de se ter em vista o referencial da

instituição temos o desafio de definir como operacionalizar meios de garantir e medir a qualidade da produção jornalística. Sobre esse aspecto, Canela (2008) destaca a importância de se definir e aplicar critérios que estejam associados a compromissos mais amplos que o jornalismo assume nas sociedades democráticas. E esse debate sobre a qualidade jornalística implica necessariamente em se discutir o pluralismo informativo (HUMANES E MONTERO, 2013)

Apesar das dificuldades em se estabelecer padrões normativos ou requisitos capazes de dimensionar a qualidade dos produtos jornalísticos, as exigências relativas ao pluralismo e à diversidade parecem representar um dos poucos consensos neste debate (WIMMER, 2011). Mesmo assim, a caracterização dessas ideias no jornalismo ainda é incipiente.

Apesar do aparente consenso, em torno da aplicabilidade, à comunicação, das noções de pluralismo e diversidade, constata-se que não há claro acordo semântico conceitual a seu respeito. De modo simples, as palavras são muito utilizadas, porém para cada interlocutor assumem significado diferente. Tal cenário dificulta a transição do debate de um patamar de senso comum para uma discussão estruturada acerca de maneiras de efetivar princípios conceituais bem definidos (Wimmer, 2011, p.2).

Ao verificar a existência dessas lacunas quanto ao desenvolvimento de críticas de mídia a partir de parâmetros de qualidade editorial fundamentado em critérios técnicos- profissionais, este trabalho se insere como uma perspectiva de fomentar o debate sobre a necessidade da construção e aplicação de métricas de análise específicas para o campo jornalístico. E tem como objetivo desenvolver uma análise de qualidade da cobertura jornalística do *Jornal Nacional* sobre a reforma da Previdência tendo como referencial a pluralidade, considerada a partir do acesso ao contraditório e exposição dos pontos de vista. A proposta intenta responder a problemática: a produção jornalística do *Jornal Nacional* apresenta diversidade da oferta temática e equilíbrio entre os pontos de vista em disputa no debate sobre a Proposta de Emenda à Constituição PEC 287/2016?

A pesquisa tem, ainda, a intenção de contribuir para o desenvolvimento experimental de uma metodologia de pesquisa, que atualmente se encontra configurada em um software de gestão da produção jornalística orientado para a qualidade editorial – Qualijor –, ao realizar testes na ferramenta para determinar o Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ). Este trabalho é motivado pela necessidade de promover análises contínuas sobre a eficiência e as ineficiências do telejornal brasileiro de maior audiência do horário nobre¹ e sua capacidade de contribuir para

¹ De acordo com pesquisa do Kantar Ibope Media disponível em:
<https://www.kantaribopemedia.com/conteudo/dados-rankings/audiencia-diaria-do-horario-nobre/>

o aprofundamento da democracia, além de endossar os estudos críticos de mídia a partir dos parâmetros da gestão da qualidade. Há ainda a motivação pessoal de continuar estudando os produtos e processos midiáticos sob a ótica da qualidade editorial.

A dissertação está estruturada em 4 capítulos. No primeiro capítulo, exploramos os conceitos de democracia e os quatro modelos mais comuns de democracia (Processual, Competitiva, Participativa e Deliberativa) bem como as demandas e expectativas de cada modelo no que diz respeito à atuação do jornalismo. Articulamos algumas expectativas democráticas com expectativas normativas da instituição jornalística e como a consciência da responsabilidade social da mídia auxilia a estabelecer parâmetros de qualidade da atuação do jornalismo. Discutimos também as interseções entre responsabilidades e responsabilização a partir da aproximação do conceito de *accountability* – que trata das iniciativas com vista a prestação de contas – com os estudos de mídia.

O segundo capítulo apresenta as discussões sobre o conceito de pluralismo. Nele, situamos as nuances e complexidades que envolvem definir e abordar empiricamente o pluralismo nos estudos de mídia. Discutimos também como, no jornalismo, o conceito se configura em um princípio normativo capaz de direcionar avaliações e o papel do sistema midiático nas democracias contemporâneas. Além disso, situamos a noção de pluralismo adotada neste trabalho dentro do rol de possíveis abordagens do tema. Dedicamos, ainda, um espaço para apresentar críticas de alguns autores as abordagens empíricas do conceito de pluralismo.

O terceiro capítulo apresenta a metodologia utilizada neste trabalho. A ênfase desta parte consiste em explicar a dinâmica de operação do Qualijor e a métrica da análise de pluralidade a partir do cálculo do Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ). O Qualijor é um software de gestão da produção jornalística cuja estrutura permite mesurar o desempenho dos produtos noticiosos a partir da implementação de um padrão metodológico de avaliação da qualidade com escala própria de pontuação. A metodologia experimental se encontra em fase de testes e o trabalho empírico que aqui se desenvolve pretende contribuir para tornar a metodologia cada vez mais acurada.

A última parte compreende a apresentação dos resultados da análise do requisito pluralidade na cobertura do *Jornal Nacional* sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 287/16) – reforma da Previdência. Nesta parte, são explorados aspectos gerais da cobertura do *JN*, bem como os Índices de Pluralidade Jornalística. Por último são apresentadas as considerações finais e possíveis desdobramentos da pesquisa.

2. DEMOCRACIA, JORNALISMO E ACCOUNTABILITY

O processo de Revolução Industrial, na Europa entre os séculos XVIII e XIX, e as consequentes alterações nos modos de produção e organização das sociedades que, paulatinamente, deixavam a lógica feudal e migravam para as cidades recém industrializadas, geraram, dentre outras coisas, uma demanda social por informações. Isso porque as sociedades estavam mais complexas e era necessário decodificar para a massa, burguesia e operários, as alterações políticas, econômicas e sociais daquele cotidiano. E, apesar de seu surgimento não estar diretamente relacionado com o desenvolvimento das sociedades industriais, a atividade jornalística tem um grande impulso nesse momento histórico, já que, como ressalta Gentili “a necessidade social de informação produz a necessidade do jornalismo” (2005, p.23). Esta mesma lógica pode ser utilizada para entender o fenômeno da imprensa popular nos Estados Unidos, no início do século XIX.

Além das alterações nos modos de produção, as revoluções que se desdobraram no século XIX modificaram muitas formas de organização dos Estados, de modo que os governos monárquicos passaram por processos democratizadores, e essas mudanças alteraram o lugar do jornalismo nessas novas organizações sociais. Os percussores da democracia norte-americana, por exemplo, já concebiam a mídia enquanto elemento fundamental do regime democrático (CANELA, 2008). À época, seus artigos abordavam o papel da imprensa como fórum de debates relevantes para o eleitorado e como fiscalizador das ações do governo (CANELA, 2008). Esse novo status adquirido pelo jornalismo projetou na atividade uma relação estreita com o desenvolvimento da cidadania (GENTILI, 2005) e fez surgir a necessidade de “um jornalismo que ofereça aquelas informações que o cidadão tem o direito de receber para que possa exercer plenamente todos os seus direitos” (GENTILI, 2005, p.23).

As democracias, apesar do amplo espectro de teorias e estágios de desenvolvimento, são caracterizadas a partir de alguns consensos como: eleições livres com representantes escolhidos pelo povo; liberdade de expressão, de imprensa e de informação; e políticas públicas inclusivas (STRÖMBÄCK, 2005). Norberto Bobbio, em *O Futuro da Democracia*, apresenta uma definição mínima do que consiste esse modelo de Estado. De acordo com o autor, “por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 2017, p.27). Por meio desse processo são definidos quem tem autoridade para tomar decisões coletivas e quais são os procedimentos (BOBBIO, 2017).

O autor, entretanto, afirma que ao se considerar uma definição mínima de democracia “não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria” (BOBBIO, 2017, p.37). Bobbio enfatiza uma terceira condição necessária: “é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra” (2017, p. 37-38). Para que esta condição se efetive, ressalta o autor, os direitos base do Estado liberal - direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação etc.- precisam ser garantidos (BOBBIO, 2017). Dahl (2001) completa a explicação ao afirmar que o funcionamento de uma democracia em grande escala, tal qual as democracias modernas, exige também algumas instituições políticas como: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações e cidadania inclusiva (DAHL, 2001, p.99).

A liberdade de expressão e manifestação enquanto um direito civil surge, de maneira jurídica nas democracias, para assegurar a livre circulação de ideias através dos jornais e da imprensa em geral (GENTILLI, 2005). Mas, a garantia da liberdade de expressão e livre manifestação de ideias não equaliza os direitos, já que nem todos os cidadãos apresentam as mesmas condições para montar um jornal e expor suas opiniões (Gentilli, 2005). Ao se ter essa consciência chega-se à necessidade de criar procedimentos democráticos que incorporem processos sociais de mediação, e tais processos caracterizam o que Gentilli (2005) denomina de direito à informação. O direito à informação é, neste caso, um direito-meio, ou seja, um pressuposto para que o direito político se cumpra da melhor maneira possível (GENTILLI, 2005). Nesse processo, o jornalismo (e o jornalista) passa a assumir o papel de mediador

O jornalista é mediador no sentido de intermediário. A mediação do jornalista é uma mediação ativa, não passiva. Supõe papéis, funções, fazeres, ética. A informação jornalística não é uma informação que chega ao receptor em estado bruto. Ela é manipulada pelo jornalista, que faz as suas pré-escolhas, as suas pré-opções, a sua pré-filtragem, o seu prejulgamento (GENTILLI, 2005, p.143).

A atuação do jornalismo é indispensável nas sociedades contemporâneas, visto que este torna viável o direito à informação (GENTILLI, 2005). Ao assumir a responsabilidade social de mediação, o jornalismo também funciona como representante do leitor, pois a representação, como entendida por Gentilli (2005), pressupõe a busca de informações em nome de um outro que tem interesse nesta informação. A ação como representante é uma das formas da mediação (GENTILLI, 2005).

O jornalismo oferece a esfera civil um fluxo alternativo de comunicação política, com autonomia dos interesses do campo político e mais respeitoso do interesse civil (GOMES, 2009) e abre, assim, a possibilidade de ampliar os direitos de cidadania e contribuir para o frequente processo de consolidação das democracias (GENTILLI, 2005), tendo em consideração que o regime democrático é dinâmico, ou seja, a transformação é o seu estado natural (BOBBIO, 2017) e que é sempre possível tornar a democracia mais democrática (GENTILLI, 2005).

A responsabilidade de produzir e difundir conhecimento sobre a realidade contemporânea das questões de interesse público (GENTILLI, 2008) é explicada por Strömbäck (2005) como uma espécie de contrato social entre o jornalismo e a democracia. Sendo assim, ao analisar o impacto da mídia e do jornalismo nesse sistema de Estado se faz necessário compreender não só os fundamentos do jornalismo e como seus profissionais os realizam, mas tão importante quanto é ter clareza sobre o conceito de democracia e as demandas e implicações normativas que cada modelo de democracia exige da atividade jornalística. Afinal, o que é considerado jornalismo com alto padrão de qualidade para um modelo pode se mostrar insuficiente para as pretensões de outro modelo democrático (STRÖMBÄCK, 2005).

A chave para determinar os padrões normativos da produção jornalística de qualidade estaria, então, na relação entre o modelo de democracia que orientará a crítica ou análise e suas demandas à imprensa (STRÖMBÄCK, 2005). Dentre os quatro modelos de democracia mais recorrentes nos países - Democracia Processual, Democracia Competitiva, Democracia Participativa, Democracia Deliberativa – tem-se diferentes expectativas e responsabilidades para os cidadãos e para o jornalismo (STRÖMBÄCK, 2005).

No modelo democrático processual, normalmente presente nas democracias mais recentes, não existem demandas normativas para os cidadãos. Essa ausência de exigências específicas também se reflete na mídia e no jornalismo. A única condição imposta à mídia e ao jornalismo, neste modelo, é que as regras e procedimentos democráticos sejam respeitados (STRÖMBÄCK, 2005). Ainda de acordo com as diretrizes do modelo Processual, os próprios donos de mídia e editores devem decidir como utilizar a liberdade que lhes é garantida pela democracia (STRÖMBÄCK, 2005).

O modelo Competitivo tem como foco da sua concepção democrática o processo eleitoral. Nesse modelo, as eleições exercem múltiplas funções: produzem governos, são mecanismos pelos quais as exigências da população são atendidas, processo pelo qual os cidadãos escolhem as propostas políticas que preferem e as regras eleitorais implicam que os

mais qualificados para ocupar os cargos públicos cheguem ao poder (STRÖMBÄCK, 2005). Esta concepção de democracia é bastante difundida e frequentemente utilizada como parâmetro para determinar quais regimes se enquadram enquanto democráticos, porém esta é uma perspectiva reducionista por tratar a democracia apenas enquanto um mercado eleitoral (SOARES, 2009). Nas democracias Competitivas as exigências à imprensa são: fornecer notícias verdadeiras, imparciais e equilibradas; monitorar as elites políticas e verificar se a atuação dos representantes populares está em conformidade com suas promessas de campanha; e apresentar uma agenda de discussões de políticas públicas (STRÖMBÄCK, 2005).

Para o modelo Participativo, a democracia não pode ser reduzida ao processo eleitoral, já que esta perspectiva democrática se orienta a partir dos valores da igualdade e tolerância (STRÖMBÄCK, 2005). Neste modelo, a democracia se desenvolve “quando as pessoas se envolvem na vida pública e em diferentes tipos de ação política, quando se vinculam através de suas atividades e quando desenvolvem atitudes democraticamente sólidas” (Strömbäck, 2005, p.335 - tradução do autor)². Hansen (2013) destaca que o modelo participativo de democracia incorpora elementos republicanos ao demandar o estabelecimento de canais de acesso e participação popular nas instituições, bem como ao propor um modelo de cidadania ativa, que pressupõe participação direta nas decisões políticas.

O cidadão ideal para o modelo participativo necessita estar informado e atento aos problemas e à evolução da sociedade em que faz parte, e sobre essas necessidades recaem as demandas da Democracia Participativa para o jornalismo. Para operar de maneira eficiente, o jornalismo além de ser verdadeiro, imparcial e equilibrado, deve fornecer informações sobre problemas sociais e políticas públicas (STRÖMBÄCK, 2005).

Também é importante que as notícias permitam que as pessoas comuns falem por si mesmas. Portanto, as notícias devem permitir que as pessoas definam a agenda para sua cobertura. Além disso, as notícias devem enquadrar a política como questões abertas à participação do cidadão, não como um jogo estratégico desempenhado por aqueles que já estão engajados. As notícias devem enquadrar a política de uma forma que mobilize o interesse e a participação das pessoas na política - essa é uma das suas responsabilidades mais importantes. Como consequência, as notícias não devem apenas se deter aos problemas da sociedade, mas também mostrar quando os problemas são resolvidos (STRÖMBÄCK, 2005, p.339 -340, tradução do autor).

Em resumo, no modelo participativo de democracia, a mídia deve exercer dupla função: oferecer informações que orientem a tomada de decisão por parte dos cidadãos e operar como

² *When people engage in public life and different types of political action, when they bond through their activities, and when they develop democratically sound attitudes (STRÖMBÄCK, 2005, p.335).*

um espaço de livre manifestação da opinião, de mobilização da sociedade e de construção das identidades (HANSEN, 2013, p.83).

O quarto modelo mais comum, a Democracia Deliberativa, representa um aprofundamento da experiência Participativa. Nesse modelo, as decisões devem ter a participação de todos os atores envolvidos no processo (ou seus representantes); as discussões devem ser guiadas por valores como racionalidade, igualdade e imparcialidade; e os cidadãos devem ter informações que os permitam se engajar na vida pública e política de sua comunidade (STRÖMBÄCK, 2005). Segundo Maia (2008), o processo deliberativo exige condições como: “publicidade e transparência na troca de informações entre os participantes que introduzem e criticam proposições, inclusão e oportunidade de participação, propósito de alcançar resultados razoáveis, e abertura para rever e reverter normas e decisões no futuro” (MAIA, 2008, p.86).

Já Hansen (2013) destaca que os democratas deliberativos defendem um debate informado por meio do uso público da razão e pela busca imparcial da verdade (HANSEN, 2013, p.162). De acordo com a autora, a questão central é dimensionar se “a ideia democrática de bem comum é pouco mais que o agregado de preferências particulares, ou se ela pode ser articulada com a deliberação e o debate público sérios” (HANSEN, 2013, p.162). Sendo assim, para os defensores da democracia deliberativa, o que legitima o processo democrático não é a vontade individual e sim o seu processo de formação (HANSEN, 2013).

A deliberação nem sempre visa a uma decisão imediata. Refere-se, antes, ao processo de reflexão crítica e de ponderação em que os interlocutores têm a intenção de explicar e justificar interesses, desejos ou necessidades; de explicar efeitos colaterais e danos causados por certas condutas políticas ou por determinados rumos de ação; ou ainda, de lidar com desacordos e descobrir as “melhores” soluções possíveis, levando em consideração suas diferenças (MAIA, 2008, p.28)

O modelo deliberativo é procedimental (MAIA, 2008). Isso implica dizer que para os seus teóricos, a deliberação se desenvolve na medida em que os seus procedimentos relativos às questões do interesse coletivo se manifestam de maneira livre nas instituições democráticas (HANSEN, 2013). No entanto, Hansen (2013) pondera que as teorias deliberacionistas não reduzem a democracia a procedimentos, já que “os procedimentos da deliberação são vistos como meios através dos quais é possível alcançar formas de acordo que satisfaçam tanto a racionalidade (entendida como defesa dos direitos liberais) quanto a legitimidade democrática (tomada como soberania popular)” (HANSEN, 2013, p. 169).

Para atender às exigências da Democracia Deliberativa, o jornalismo deve funcionar como um fórum para os debates de relevância social, contribuir para engajar os cidadãos na

vida pública e política, produzir enquadramentos plurais e notícias que esclareçam a população sobre o funcionamento da política e sobre as ações de seus representantes, além de promover deliberação pública (STRÖMBÄCK, 2005).

As definições apresentadas acima nos auxiliam a compreender, de maneira sucinta, as bases teóricas de cada modelo e as suas demandas para a mídia e para a atividade jornalística. Entretanto, sabe-se que esses modelos não se encontram “puros” nas sociedades e que a evolução não se dá sempre de uma etapa para outra, ou seja, é possível ter nas sociedades, instituições operando, ao mesmo tempo, a partir de lógicas relativas a modelos democráticos diferentes. Tendo isto em perspectiva, o esforço de compreender o jornalismo enquanto um termômetro das democracias passa antes por entender a atividade jornalística em si - enquanto uma instituição com funções e padrões normativos que orientam a sua atuação e a expressão desses valores no cotidiano das organizações.

2.1 Jornalismo: responsabilidades e padrões normativos

Na introdução do capítulo discutimos as relações entre jornalismo e modelos democráticos e como se dá a convergência entre a prática jornalística e os ideais desse modelo de Estado. Essa perspectiva teórica, que considera as relações entre comunicação e democracia, representa um dos eixos estruturantes da pesquisa em comunicação política (SOARES, 2009). Schramm (2008) destaca que um dos objetivos desse tipo de estudo é “restituir a conexão entre padrões democráticos normativos e a comunicação empírica política, em que as expectativas normativas impõem o critério de avaliação da atuação da mídia” (SCHRAMM, 2008, p.9).

As expectativas normativas são abordadas, neste trabalho, não apenas no que se refere aos padrões democráticos, mas também a um entendimento teórico do jornalismo enquanto atividade de mediação social e cuja prática se realiza a partir de critérios também normativos. Ao seguir esse caminho optamos por realizar um esforço em definir e compreender o jornalismo levando em consideração seus princípios e critérios de atuação que posteriormente funcionarão como referencial para se discutir e avaliar a qualidade da sua produção.

As iniciativas com objetivo de compreender o jornalismo seguem, de acordo com Marinho (2015), múltiplas direções. A autora empreende uma extensa revisão bibliográfica a fim de sinalizar algumas das noções de jornalismo mais difundidas no campo profissional (como os jornalistas compreendem o seu trabalho) e no campo acadêmico - como as pesquisas em comunicação percebem o jornalismo - e destaca que apesar de diversas essas noções não

são necessariamente excludentes, já que representam escolhas dos atributos enfatizados e sobre as suas dimensões mais importantes (MARINHO, 2015).

Nesta pesquisa, optamos por compreender o jornalismo a partir do modelo normativo. Tal perspectiva destaca a responsabilidade social dos jornalistas e entende a liberdade como condição necessária para o pleno exercício da atividade; além disso, o modelo normativo trata de valores essenciais do jornalismo (MARINHO, 2015). Vale ressaltar, que se considerarmos a atividade jornalística a partir de uma perspectiva histórica, apenas nos séculos XIX e XX é que podemos falar de “uma convergência, institucionalização e consolidação de práticas, princípios e valores jornalísticos, bem como dos seus modos de interação e reconhecimento social” (FRANCISCATO, 2005, p.26).

Neste período, caracterizada pela profissionalização da atividade jornalística, o debate deontológico ganha força e os veículos de comunicação se reposicionam a partir de um distanciamento das preferências partidárias e assumindo-se enquanto porta-vozes de fatos e opiniões (PAULINO, 2015). Para Guerra (2017) o processo de institucionalização da atividade jornalística contribuiu para o estabelecimento de conceitos, valores e procedimentos técnicos específicos da profissão. O autor destaca ainda que a tipificação ocorreu em duas vertentes: na instituição jornalística – moldando uma identidade profissional – e nas demais instituições da sociedade – criando contratos e expectativas com relação ao trabalho e as responsabilidades da imprensa (GUERRA, 2017, p.18).

Guerra (2017) argumenta ainda que as responsabilidades do jornalismo podem ser divididas em dois grupos: primárias e secundárias. No âmbito das responsabilidades primárias se encontram os requisitos básicos que definem a atividade jornalística: verdade/objetividade, relevância e atualidade. As responsabilidades secundárias, por sua vez, derivam dos requisitos primários e tratam de responsabilidades que expressam demandas contextuais provenientes das sociedades democráticas, tais como: “acompanhamento, fiscalização e promoção da visibilidade dos poderes executivo, legislativo e judiciário constituídos; agendamento dos temas prioritários de importância pública e política; e promoção da pluralidade de pontos de vista envolvidos na discussão dos mais diversos assuntos” (GUERRA, 2017, p.21-22). Partindo de abordagens como a de Guerra (2017), Marinho (2015) considera ser possível detectar elementos que constituem a prática jornalística e que são inerentes à natureza das notícias, como por exemplo: a tradição da imparcialidade, a relação com o imediatismo, noções de relevância e interesse, regulação e códigos de ética (MARINHO, 2015, p.73).

Para Santiago (2014) se existem padrões de atuação no jornalismo consolidados desde o pós-iluminismo é preciso esclarecer que funções são essas e como são compreendidas pelos agentes do campo jornalístico. Ao mesmo tempo, Deuze e Witschge (2016) ponderam que por ser o objeto de estudo dinâmico e estar em permanente estado de fluxo e desenvolvimento, o jornalismo desafia fundamentalmente a teoria e a pesquisa no campo da comunicação. Apesar das dificuldades em se encontrar um conceito uno para o jornalismo, Marinho (2015) destaca que existe um consenso a respeito de um conjunto básico de regras que orientam a produção noticiosa, bem como as convenções sobre o que deve ser considerado relevante e sobre as expectativas do público e das fontes.

Kovach e Rosentiel (2001) empreendem a tarefa de conceituar o jornalismo a partir do seu papel nas sociedades. Para os autores “a principal finalidade do jornalismo é fornecer aos cidadãos informações de que necessitam para serem livres e se autogovernar (KOVACH e ROSENTIEL, 2001, p.31). Paulino (2015), seguindo um caminho semelhante, considera que “as atividades jornalísticas devem fornecer aos cidadãos informações necessárias para a compreensão dos fatos que têm impacto na vida em sociedade, contribuindo com as tomadas de decisões individuais e coletivas (PAULINO, 2015, p.7).

De acordo com Deuze e Witschge (2016) definições que partem da função do jornalismo nas sociedades e a sua importância para os regimes democráticos são altamente consensuais e orientam grande parte dos trabalhos desenvolvidos sobre a atividade jornalística. Além da posição que considera a atividade jornalística como essencial para a democracia, há também, de maneira muito difundida nos estudos em comunicação, uma posição contrária a esta – Teoria Crítica – que entende o jornalismo enquanto um instrumento de poder simbólico pertencente a uma minoria (SOARES, 2009). De acordo com Soares (2009) os autores que se identificam com esse campo de estudo argumentam que os meios, na forma como se encontram nas sociedades capitalistas se configuram na verdade em um impedimento ao pleno funcionamento da democracia.

Os meios têm, documentadamente, deixado de investigar criticamente as atividades dos conglomerados aos quais pertencem, e não agem como cães de guarda independentes servindo o interesse público, mas sim como organizações que usam sua força para promover seus próprios objetivos particulares. Outros autores veem a emergência de um complexo informacional-cultural com laços com o governo, que dá apoio ao capital e ao conservadorismo, sendo, em vez de uma fonte popular de controle do governo, meramente um meio pelo qual as forças dominantes buscam exercer influência informal sobre o Estado (SOARES, 2009, p.115).

A visão normativa da atividade jornalística, enfrenta, ainda, críticas quanto aos valores considerados essenciais. Conceitos como verdade/objetividade - “informações exatas, verificadas, apresentadas de modo equânime, opiniões expostas com honestidade livre de preconceitos, relatos jornalísticos verídicos e ciosos de sua autenticidade” (CORNU, 1998, p.64); e pluralismo (diversidade de atores e igualdades de acesso nas discussões e deliberações públicas) são postos em cheque por teóricos construcionistas que questionam a capacidade da atividade de alcançar tais fundamentos. No entanto, mesmo tendo clareza quanto a validade de tais caminhos teóricos, insistimos no modelo normativo por acreditarmos que ainda não há na prática jornalística valores que possam substituir os pilares da instituição como verdade e objetividade, por exemplo.

2.2 Jornalismo e a construção das agendas

Além dos conceitos chave que caracterizam o jornalismo enquanto uma atividade de mediação, há ainda outra responsabilidade associada ao jornalismo: a capacidade de agendar temas. Tal atribuição considera o papel da atividade jornalísticas em enfatizar determinados assuntos e construir uma agenda temática de debate social.

A hipótese do agenda-setting foi sistematizada por Maxwell McCombs e Donald Shaw em estudo exploratório realizado em 1968 com o objetivo de identificar a influência da mídia sobre os eleitores norte-americanos (MANGIALAVORI, 2014, HOHLFELDT, 1997). Os pesquisadores desenvolveram o estudo em Chapel Hill, Carolina do Norte, ao longo dos 24 dias que antecederam as eleições para presidente. Como método de pesquisa foram aplicados questionários e realizado o monitoramento de cinco jornais, dois canais de televisão e duas revistas semanais, a fim de comparar a agenda da mídia com a agenda do público (HOHLFELDT, 1997). O estudo preliminar conclui que além de influenciar o eleitor a mídia influenciava também os próprios candidatos (HOHLFELDT, 1997).

A proposta do que posteriormente passou a ser considerada como Teoria da Agenda não representa um retorno a Teoria Hipodérmica (Bala Mágica), explica McCombs (2009), e sim uma perspectiva teórica que atribui um papel central aos *mass media* na definição dos assuntos que constituem a agenda do público (MCCOMBS, 2009). Segundo o autor,

Na sua seleção diária e apresentação das notícias, os editores e diretores de redação focam nossa atenção e influenciam nossas percepções naquelas que são as mais importantes questões do dia. Essa habilidade de influenciar a

saliência dos tópicos da agenda pública veio a ser chamada de função do agendamento dos veículos noticiosos (MCCOMBS, 2009, p 17-18).

O processo de agendamento trata, assim, da transferência de saliência da agenda da mídia para a agenda pública e representa um subproduto contínuo do processo de comunicação de massa (MCCOMBS, 2009). McCombs (2009) destaca que “o agendamento dirige nossa atenção às etapas formativas da opinião pública quando então os temas emergem e logo conquistam a atenção do público” (MCCOMBS, 2009, p.42); porém, ressalta que nem sempre o padrão de cobertura da mídia ressoa na audiência (MCCOMBS, 2009).

A lógica de operação do jornalismo consiste na seleção de assuntos que irão compor o noticiário, já que não há espaço (ou tempo) para abordar a totalidade de acontecimentos de uma comunidade. McCombs (2009) sinaliza que existe uma competição intensa entre os temas por um espaço na agenda jornalística e que para compô-las, os jornalistas recorrem a normas ético-profissionais que orientam sua seleção diária. Esses fatores que conduzem as decisões dos editores e chefes de redação estão relacionados a relevância dos temas e a outros critérios de noticiabilidade (MCCOMBS, 2009). Nessa construção midiática dos acontecimentos, o jornalismo “apresenta ao público um pseudoambiente que significativamente condiciona como o público vê o mundo” (MCCOMBS, 2009, p.47).

A transferência eficiente dos tópicos da agenda da mídia para a agenda da audiência representa, para McCombs (2009), o efeito do agendamento. Este efeito, destaca o autor, é possível de acontecer em “qualquer lugar no qual exista um sistema político relativamente aberto e um sistema midiático razoavelmente aberto” (MCCOMBS, 2009, p.66). Ainda sobre os efeitos do agendamento, o autor destaca que estes não são instantâneos (MCCOMBS, 2009).

Os efeitos do agendamento são mais do que o resultado do quão acessível ou disponível um tópico está presente na mente do público. Muito embora a medida empírica mais usualmente utilizada para prever estes efeitos seja a quantidade de cobertura noticiosa para um tema da agenda da mídia, a saliência de um tema no público não é uma questão de sua disponibilidade cognitiva (MCCOMBS, 2009, p. 97-98).

McCombs (2009) explica que a frequência da cobertura de um tema no noticiário é apenas uma parte da explicação sobre os efeitos do agendamento. Para o autor, a presença do tema na agenda midiática deve ser entendida em conjunto com a relevância psicológica deste assunto na audiência (MCCOMBS, 2009). Essa relevância pode ser mensurada a partir do conceito de necessidade de orientação (MCCOMBS, 2009). Tal conceito psicológico trata das diferenças individuais no desejo de obter informações sobre determinado tema. O autor destaca

que “relevância é a condição definidora inicial da necessidade de orientação” (MCCOMBS, 2009, p.91).

A partir da compreensão do conceito de agendamento, entende-se o jornalismo como uma atividade que potencialmente produz agendamentos, a partir da seleção do conteúdo que faz e que apresenta para a sociedade. Esse agendamento é condicionado tanto pelas escolhas em relação ao que entra ou não no noticiário, quanto pelas ênfases dado aos conteúdos no noticiário (destaque e espaço).

2.2.1 Agendamento de atributos e aproximações com a Teoria do Enquadramento

A evolução das investigações sobre as agendas levou a identificação de que o processo de agendamento acontece em duas instâncias: o agendamento de objetos e o agendamento de atributos (MCCOMBS, 2009). O objeto, explica McCombs (2009), “é algo para a qual nossa atenção é dirigida ou algo sobre o qual temos uma atitude ou opinião” (MCCOMBS, 2009, p.113). Os atributos, na Teoria da Agenda, são termos que agregam propriedades e indicadores que caracterizam o objeto (MCCOMBS, 2009, p.113). O atributo do agendamento está relacionado a fase subsequente ao despertar da atenção da audiência (primeira dimensão do agendamento no processo de comunicação) e representa a maneira como o público compreende determinado assunto (MCCOMBS, 2009)

Por meio desses dois níveis de agendamento, a mídia desempenha dois papéis de poder: a seleção dos objetos e a seleção dos atributos. Nesse momento, quando a teoria da agenda evolui para estudar os “atributos”, passa a demonstrar que a agenda midiática não oferece apenas a atenção (ou exposição pública) a determinados tópicos, mas também determina a compreensão sobre certos aspectos de cada assunto. (BRANDI, 2017, p.11)

O ‘agendamento de atributos’ tem como foco características do tema. A agenda de atributos é considerada por McCombs (2009) como uma segunda dimensão do processo de agendamento. De acordo com o autor, a primeira dimensão trata da transmissão de saliência do objeto enquanto a segunda, representa a transmissão da saliência do atributo (MCCOMBS, 2009). De acordo Ghanem (1997 apud ROSSETO e SILVA, 2012), “o aumento na cobertura da imprensa de certos atributos do objeto pode fornecer ‘argumentos convincentes’ para elevar a importância do objeto na audiência” (GHANEM, 1997 apud ROSSETO e SILVA, 2012, p.105). Brandi (2017) destaca que no segundo nível o agendamento ultrapassa a escolha do

assunto prioritário e direciona a percepção da opinião pública no sentido de uma perspectiva específica. Isso implicaria que os atributos mais salientes na cobertura jornalística seriam aqueles mais proeminentes na mente da audiência.

Ao considerar o papel da mídia na saliência dos atributos de um tema tem-se uma perspectiva ampliada do processo de agendamento. Uma fase na Teoria da Agenda que permite a conexão com outras perspectivas teóricas dentro das Ciências Sociais, como é o caso do conceito de Enquadramento (McCombs, 2009). Sobre essa intersecção teórica específica, McCombs (2009) ressalta que há um avanço no entendimento e explicação dos efeitos da mídia ao se considerar o status mantido por alguns atributos no conteúdo das mensagens.

A origem do conceito de enquadramento deriva das contribuições de Gregory Bateson no campo da psicologia. Os estudos desenvolvidos pelo pesquisador mostraram que as interações se organizam em quadros de sentido que definem as interpretações e formas de agir dos indivíduos (MENDONÇA e SIMÕES, 2012).

Apesar das primeiras noções sobre enquadramento estarem relacionadas aos trabalhos de Bateson, o conceito ficou associado ao sociólogo Erving Goffman, que trabalha os quadros de sentido em *Frame Analysis: an essay on the organization of experience* (MENDONÇA e SIMÕES, 2012). O foco de investigação de Goffman centrou-se nas pequenas interações cotidianas que moldavam a experiência humana em sociedade (MENDONÇA e SIMÕES, 2012). Para o autor, frame é “um conjunto de princípios que governam acontecimentos sociais e nosso envolvimento subjetivo neles” (GOFFMAN, 1986, apud MENDONÇA e SIMÕES, 2012, p.189).

Enquadrar é selecionar algum aspecto de uma realidade percebida e torná-lo mais saliente em um texto comunicativo, de tal forma a promover uma definição de um problema particular, interpretação causal, avaliação moral e/ou recomendação de tratamento para o item descrito” (ENTMAN, 1993, apud MCCOMBS, 2009, p.137)

A aproximação da Teoria do Enquadramento com os estudos de jornalismo se deu a partir do clássico trabalho de Gaye Tuchmann, em que a autora apresenta as notícias como construção da realidade (GONÇALVES, 2005). A partir dessa perspectiva, Gonçalves (2005) destaca que as notícias passam a ser entendidas como os próprios enquadramentos, já que são a partir delas que orientamos grande parte da nossa percepção de realidade social. No entanto, o trabalho de Tuchmann não tinha como objetivo identificar de que maneira a realidade é

enquadrada pela mídia informativa (GONÇALVES, 2005). A autora, explica Gonçalves (2005), “pretende explicar-nos as influências estruturais – das organizações, das rotinas de produção e da ideologia dos jornalistas – sobre a seleção e construção de notícias, ou seja, sobre a definição dos seus enquadramentos” (GONÇALVES, 2005, p.159).

A relação da Teoria do Enquadramento com o corpus de investigação do paradigma dos efeitos da mídia no âmbito do agendamento de segunda dimensão considera o enquadramento como “a seleção de – e ênfase – nos atributos particulares de uma agenda na mídia quando se tratar de um objeto” (MCCOMBS, 2009, p.137). Por representarem princípios de seleção e ênfase, os enquadramentos midiáticos contribuiriam para formar a opinião que o público tem de um determinado tema ou acontecimento enquanto relevante ou não (GONÇALVES, 2005).

Os enquadramentos seriam responsáveis por atrair a atenção da audiência para as perspectivas dominantes do objeto (MCCOMBS, 2009). No entanto, McCombs (2009) ressalta que nem todos os atributos de um objeto podem ser considerados enquadramentos. Estes, são entendidos pelo autor como macro atributos de um tema, esquemas de interpretação (MCCOMBS, 2009).

Sobre essa aproximação teórica na prática das investigações científicas, Rosseto e Silva (2012) destacam que a junção das teorias é alvo de críticas quanto a problemas conceituais na abordagem do *Framing*, que em muitas pesquisas é ressignificado como a própria agenda de atributos. Carragee e Roefs (2004 apud ROSSETO e Silva, 2012, p.109) afirmam que “as pesquisas definem o *frame* de formas diferentes. Alguns estudos empregam o conceito num sentido metafórico, enquanto outros o reduzem a tópicos de uma história, predados ou posições de uma questão”. Rosseto e Silva (2012) sinalizam ainda que

Essa redução também negligencia como determinados enquadramentos se aplicam a múltiplos assuntos e como a posição de um único assunto pode ser produto de mais de um enquadramento. Outra perda nessa abordagem limitada é o fato de ela ignorar que enquadramentos conflitantes podem aparecer em histórias sobre o mesmo assunto (ROSSETO e SILVA, 2012, P109)

Outro aspecto importante da crítica a convergência entre *Framing* e Agenda-Setting reside no fato de que muitos pesquisadores ignoraram as diferenças de concepção entre as duas perspectivas teóricas (ROSSETO e SILVA, 2012). Enquanto a Teoria da Agenda representa uma etapa nos estudos dos efeitos dos meios de comunicação de massa, a Teoria do

Enquadramento tem seus fundamentos em trabalhos de matriz na psicologia, na sociologia e na sociologia da mídia (ROSSETO e SILVA, 2012).

2.3 – *Accountability* em jornalismo

Nas seções anteriores, discutimos as estreitas relações entre a instituição jornalística e o Estado democrático. Exploramos também alguns valores relativos à prática jornalística e como estes valores persistem e se mantêm relevantes mesmo no cenário de transições e desafios que a atividade vem enfrentando ao longo do seu desenvolvimento - de maneira mais intensa com a popularização das tecnologias da informação e da comunicação – que promoveu profundas alterações no modo de produção e de consumo das notícias.

Valores caros ao funcionamento saudável dos sistemas democráticos são considerados desejáveis enquanto prática e modelo de atuação jornalística, como é o caso da pluralidade e da promoção de debates esclarecidos. As políticas que visam transparência nas ações públicas voltadas para o interesse público, difundidas nas democracias, também tem encontrado ressonância nos estudos e nas expectativas quanto a atuação das empresas jornalísticas no mercado de informação. A transparência quanto às decisões editoriais passa a ser entendida como uma métrica da qualidade do serviço prestado. A lógica e os conceitos seguem parâmetros análogos aos aplicados nas Ciências Políticas, como é o caso da utilização da perspectiva da *accountability* nos estudos em jornalismo.

Accountability é um termo utilizado para sintetizar práticas desenvolvidas com vistas à prestação de contas. O conceito, fundamental no ordenamento democrático, trata do conjunto de valores e práticas que visam informar (prestar contas) atores externos – tanto à instituição quanto a determinado campo social – e autorizar ajustes de conduta. (SISTON; ELLWANGER, 2015). As práticas de *accountability* tratam ainda da responsabilidade dos atores em agirem de maneira consciente com os padrões previamente estabelecidos e que caso a prática ocorra de modo divergente isso implicará sanções (KEOHANE, 2005). Para Keohane (2005), as práticas de *accountability* operam a fim de expor e sancionar abusos como: o exercício não autorizado ou ilegítimo de poder e decisões julgadas como imprudentes ou injustas. De acordo com Paulino (2008) as demandas por iniciativas de *accountability* se originam da opacidade do poder e de um contexto de informação imperfeita.

Accountability, como usamos o termo, implica que alguns atores têm o direito de manter outros atores em um conjunto de padrões, julgar quando eles preencheram suas responsabilidades de acordo com esses padrões, e impor

sanções caso eles determinarem que essas responsabilidades não foram cumpridas. A responsabilização pressupõe uma relação entre os detentores do poder e aqueles que os responsabilizam quando há um reconhecimento geral da legitimidade (1) dos padrões operativos para a responsabilização e (2) a autoridade das partes na relação (KEOHANE, 2005, p. 29).

O conceito de *accountability* também apresenta estreita relação com a equidade de forças entre os membros que compõe os governos e a sociedade. Sua prática exige, ainda, a criação de mecanismos específicos capazes de julgar o desempenho das instituições públicas (MAIA, 2006). Esses mecanismos são entendidos enquanto complementares no processo de controle da atuação governamental (PAULINO, 2008). No âmbito da administração, as prerrogativas da *accountability* são consideradas um aspecto central da governança (PAULINO, 2008).

Ao longo da sua história, o jornalismo assumiu e se consolidou enquanto um dos mecanismos de fiscalização da atuação dos governantes e empresas públicas e privadas ao pautar assuntos que expõem atos de corrupção, abusos de poder, dentre outros temas de interesse público. Concomitantemente a esse processo de consolidação dos veículos noticiosos enquanto vigilantes dos processos políticos, os jornais também se desenvolveram e se transformaram em empresas de comunicação que precisam atingir expectativas de lucro e eficiência. No entanto, a empresa jornalística se configura enquanto um tipo de negócio bastante específico já que lida com um produto que precisa atender um duplo objetivo: interesse público e expectativas de mercado. E é justamente ao se considerar as especificidades da empresa jornalística e o cenário de concentração da propriedade dos meios de comunicação que coloca o jornalismo no centro das discussões sobre responsabilização.

As preocupações com o padrão de atuação da mídia noticiosa já eram pauta de discussões em 1947 quando Comissão de Hutchins desenvolve a base da Teoria da Responsabilidade Social da Mídia. O relatório apresentado pela comissão destacava o papel da imprensa enquanto uma instituição que para honrar o seu compromisso de preservar os direitos dos cidadãos deveria apresentar relatos verídicos e contextualizados, criar espaços de debates e representar a diversidade de grupos que formam a sociedade (CORNU, 1994).

Como foi citado anteriormente, além de determinar as práticas e valores desejáveis das instituições, a *accountability* também exige que sejam estabelecidos mecanismos para se alcançar a responsabilização e garantir transparência e publicização das ações. E nesse caso, a

Teoria da Responsabilidade Social da Mídia nos auxilia apenas ao expor o problema, sem apresentar soluções efetivas (CORNU, 1998). A partir dessa lacuna, alguns autores como Bertrand (2002) trabalharam para sistematizar meios de tornar a mídia *accountable*.

Bertrand (2002) define os MARS (ou MAS) – Meios de Assegurar a Responsabilidade Social da Mídia – enquanto meios independentes do governo cujo objetivo é melhorar os serviços de mídia. De acordo com o autor, “espera-se que atinjam seu objetivo aumentando a competência dos jornalistas e descobrindo (por meio da observação e análise) o que a mídia faz e não faz; em comparação com o que deveria fazer.” (BERTRAND, 2002, p.35). Tais sistemas funcionariam então como uma espécie de controle de qualidade, serviço ao consumidor e educação contínua (BERTRAND, 2002). O autor demonstra, ainda, que as possibilidades de MARS são inúmeras e que podem ser aplicadas a partir de iniciativas externas e internas às organizações jornalísticas. Dentre alguns exemplos temos: conselho de imprensa, conselho de leitores, ombudsman, código de ética, correção de erros, dentre outros (BERTRAND, 2002).

Os Meios de Assegurar a Responsabilidade Social da Mídia se configuram enquanto um controle de qualidade democrático, já que representam um movimento de inclusão e participação de produtores e consumidores no controle da mídia (BERTRAND, 2002). Para Bertrand (2002), o controle de qualidade a partir dos MARS apresentam vantagem dupla: são amplos o suficiente para agregar a deontologia do jornalismo, moral e compromisso com o interesse público; e permitem a participação de todos os protagonistas.

As aproximações da *accountability* com o jornalismo existem para fiscalizar ou cobrar que a atividade jornalística cumpra com suas obrigações. No âmbito da presente dissertação, os instrumentos de avaliação de qualidade são considerados instrumentos de *accountability*, na medida em que vão verificar em que medida um veículo jornalístico, no caso, o *Jornal Nacional*, honra sua responsabilidade em proporcionar um conteúdo plural sobre tema de interesse público.

3. PLURALISMO E DIVERSIDADE NO JORNALISMO COMO REFERENCIAIS DE QUALIDADE

O jornalismo chegou a sua fase pós-industrial com inúmeros novos desafios relativos a plataformas, audiências e novas formas de consumo de notícias. Essa fase, que se consagra com a propulsão das mídias digitais, é também marcada pela permanência de problemas antigos: como determinar a qualidade no jornalismo, como cumprir com a responsabilidade social da instituição jornalística e auxiliar no aprofundamento dos regimes democráticos, e como assegurar o pluralismo em um cenário de concentração da propriedade da mídia.

O ideal, ou requisito, do pluralismo na mídia informativa, está relacionado a uma noção de sociedade advinda com as democracias modernas. Bobbio afirma que “a sociedade real, subjacente aos governos democráticos, é pluralista” (2017, p.43). O autor explica que a vida política dos cidadãos nas sociedades democráticas se organiza a partir de grupos, e esses grupos contrapostos e concorrentes possuem relativa autonomia diante do governo central (BOBBIO, 2017). Ainda de acordo com o autor, essa realidade configura uma sociedade centrífuga, em que há a confluência de diversos centros de poder, e o pluralismo seria, então, condição e efeito das democracias contemporâneas (BOBBIO, 2017).

O pluralismo, em princípio, fundamenta-se na ideia de espaço público (MARTINS, 2015). Este espaço público se configurava em um espaço social onde era possível criar uma opinião pública esclarecida a partir dos debates e trocas de ideias sobre temas de interesse (MARTINS, 2015). A noção de ‘espaço público’ apresentada por Martins (2015) se aproxima do conceito de esfera pública tanto na sua concepção helenística como burguesa. De acordo com Gomes (2008), a esfera pública representa o âmbito da vida social que se realiza em várias arenas em torno de objetivos e interesses específicos. Essas arenas abrigavam discussões, dotadas de sentido social, entre pessoas privadas (GOMES, 2008).

A esfera pública é o âmbito da negociação argumentativa dos cidadãos, o domínio do seu debate racional-crítico, a dimensão social das práticas e dos procedimentos mediante os quais os cidadãos reunidos podem elaborar, estipular, rejeitar ou adotar posições sobre qualquer questão de interesse comum (GOMES, 2008, p.40).

Com a intensificação dos processos de industrialização e as novas formas de organização das sociedades democráticas ocidentais – formadas a partir da migração, do turismo, da mobilidade social e da globalização (MORAIS, 2012) –, esses ambientes de debate foram se tornando cada vez mais virtuais e dissociados da presença física dos cidadãos (MARTINS, 2015). Como resultado dessas mudanças e a consequente formação de uma

sociedade mais diversificada e fragmentada, têm-se o reconhecimento do valor da expressão da diversidade (MCQUAIL, 2012) e a configuração dos meios de comunicação enquanto instituições aptas a promover debates públicos (MARTINS, 2015). Nesse contexto, os interesses e opiniões ainda carecem de ser legitimados discursivamente, entretanto esse processo não acontece mais no interior da esfera pública, mas sim para e diante dessa esfera (GOMES, 2008).

No modelo de organização da política democrática, em que há concorrência pública por apoio popular, a mídia de massa passa a exercer papel determinante na tarefa de auxiliar os eleitores a fazer escolhas racionais entre candidatos e partidos a partir das informações expostas na esfera pública (MCQUAIL, 2012). Essa nova sociedade, plural e complexa, exige que os espaços de informação, da discussão pública e da opinião sejam capazes de contemplar todas as microesferas que convivem na democracia (MARTINS, 2015). E na tentativa de equalizar a situação descrita, são firmados acordos pluralistas tanto na esfera política – visando funcionar como um sistema de freios e contrapesos e impedir a concentração do poder – como no âmbito dos meios de comunicação de massa – evitando a uniformidade e a concentração (MCQUAIL, 2012).

O reconhecimento do pluralismo, e da diversidade, enquanto valor social indispensável encontra, em um primeiro momento, pouca resistência (KARPPINEN, 2013). Entretanto, esse aparente consenso entre as diferentes teorias democráticas e do que Martins (2015) denominou de “racionalidades” não reduzem as controvérsias em torno do significado e da natureza do pluralismo enquanto princípio normativo e nem os dissensos sobre a sua aplicação na mídia (KARPPINEN, 2013).

Os debates sobre diversidade e pluralismo compreendem a saúde dos regimes democráticos enquanto governos e organizações sociais que prezam pela deliberação a partir dos estímulos as discussões dos diferentes pontos de vista que coexistem nas sociedades (MORAIS, 2012). Tal concepção, explica Moraes (2012), tem importância central nas sociedades caracterizadas pela garantia da liberdade de informação e, nesse contexto, os meios passam a ser entendidos como um dos espaços públicos mais propícios para a expressão do pluralismo e da diversidade (MORAIS, 2012). Para McQuail (2012), a diversidade da mídia auxilia, de maneira geral, na promoção de uma ordem social em que as expressões de livre descontentamento são expostas com o objetivo de se encontrar um meio termo. No entanto, o autor destaca que essa diversidade não pode ser considerada apenas como um fim, mas sim como um meio de assegurar outros benefícios (MCQUAIL, 2012).

Os valores da “diversidade” e do “pluralismo” aplicados a mídia de massa podem, no entanto, tratar de diferentes perspectivas de aplicação de um sistema para o outro, como por exemplo: estar relacionado a obrigação de servir ao interesse público ou representar as opções de escolha do consumidor (MCQUAIL, 2012). Martins (2015) explica que a forma de entendimento do pluralismo nos *media* é um dos fatores que separam o Modelo de Participação Democrática do Modelo de Competitividade – modelos de racionalidades sistematizados pelo autor para análise do pluralismo nos *media*. No primeiro, o pluralismo é considerado um valor essencial e deve ser utilizado como guia para atuação de qualquer meio de comunicação (MARTINS, 2015). Já para a segunda abordagem (competitividade), o pluralismo é entendido como um valor que deve ser gerado por outras instituições da sociedade e não pelas Indústrias de Mídia (MARTINS, 2015). As várias noções relacionadas ao pluralismo nos *media* também estão presentes na produção acadêmica sobre o tema, em que o valor é frequentemente associado a “diversidade de operadores”, “pluralismo dos meios de comunicação” ou “concorrência plural” (MARTINS, 2015).

Sobre a variedade de dimensões do pluralismo midiático, Wimmer (2011) destaca que o conceito pode ainda se manifestar como interno/externo, cultura/político, estrutural/conteúdo, polarizado/moderado, organizado/espontâneo e reativo/interativo/proativo (WIMMER, 2011, p.3). Martins (2015) sinaliza também outros tipos de pluralismo em função objetivamente do tipo de mensagem apresentada no conteúdo: pluralismo político – associado a diversidade de opiniões políticas e perspectivas sobre a sociedade – e o pluralismo cultural – relacionado à possibilidade de expressão de grupos sociais que representam diferentes culturas.

No entanto, tanto no campo acadêmico quanto no campo das políticas públicas, o pluralismo tem sido associado, principalmente, a estrutura do ambiente de comunicação de massa (pluralismo externo) e ao conteúdo transmitido (pluralismo interno) (WIMMER, 2011). De maneira mais objetiva, o pluralismo externo faz referência ao ambiente midiático onde existe ampla concorrência entre os diferentes veículos, agentes e estruturas de comunicação (WIMMER, 2011). O pluralismo interno, por sua vez, é entendido como a presença da diversidade de valores, interesses e atores políticos e sociais no interior de um mesmo veículo (HUMANES E MONTERO, 2013). O grau de pluralismo, tanto interno quanto externo, caracteriza os meios de comunicação de massa em sua relação com os sistemas políticos (HUMANES E MONTERO, 2013).

A distinção entre interno e externo é aplicada por McQuail (2012) ao conceito de diversidade de maneira semelhante a como essas noções são entendidas no pluralismo. De

acordo com o autor, o entendimento enquanto “interno” e “externo” são subconceitos da diversidade, sendo a diversidade externa relativa a uma condição em que as diferenças políticas e culturais expressas na sociedade são correspondidas por um grupo equivalente de canais de mídia. McQuail esclarece que “a real diversidade externa é uma condição de um sistema ou setor da mídia e não de um “canal” individual” (2012, p.155). O espectro da diversidade interna consiste, desse modo, a condição em que um extenso número de conteúdo ou pontos de vista é apresentado pelo mesmo canal para uma audiência heterogênea em acordos comuns em sociedades pluralistas (MCQUAIL, 2012). Ainda de acordo com McQuail (2012), a diversidade interna nos meios de comunicação de massa está associada com estilos de notícias objetivas e equilibradas, alinhadas às condutas profissionais.

O conceito de diversidade também pode estar relacionado a quantidade de opções disponíveis para o consumidor quanto a tarefa de servir ao interesse público (MCQUAIL, 2012). McQuail (2012) destaca que na mídia a diversidade pode ser entendida, ainda, a partir de três padrões de atuação: reflexo, acesso e escolha. De acordo com o autor, cada uma dessas abordagens implica uma versão um pouco diferente da noção de diversidade - ou a forma como ela deve ser avaliada -, no entanto, essas noções não são incompatíveis (MCQUAIL, 2012).

No padrão de atuação que considera a diversidade como reflexo, a mídia plural deve ser capaz de representar ou refletir as diferentes culturas, opiniões e condições sociais predominantes nas sociedades (MCQUAIL, 2012). Sobre o conceito, Martins (2015) pondera que se deve atentar para as diferenças entre a noção de diversidade como reflexo e diversidade aberta. Para o autor, na diversidade como reflexo as preferências dos cidadãos são representadas de maneira proporcional, enquanto, na diversidade aberta, as diferentes opiniões são representadas de forma igualitária (MARTINS, 2015).

A diversidade como acesso trata de um modelo em que a mídia oferece plataformas para que as diferentes vozes, grupos e interesses presentes na sociedade tenham a oportunidade de se comunicar com a grande sociedade (MCQUAIL, 2012). Esse padrão de atuação normalmente disponibiliza acesso as críticas e exposição de posições opostas essenciais para formação das opiniões e para auxiliar as escolhas nas sociedades plurais e complexas (MCQUAIL, 2012). O modelo de diversidade como escolha - canais e opções para audiência - é descrito por McQuail (2012) como o padrão em que se amplia a qualidade dos serviços de comunicação vistos como um bem de consumo. Nesse modelo, os consumidores têm uma variedade de produtos e serviços a sua disposição e maior liberdade de escolha, além disso o maior número de canais pode representar maior disponibilidade de informações, opiniões e culturas (MCQUAIL, 2012).

Tais conceitos apresentam relações entre si, mas também podem ser considerados de maneira independente (MCQUAIL, 2012). McQuail (2012) explica que “a mídia pode “refletir” a sociedade no seu conteúdo sem que haja muita diversidade de acesso. Podem existir oportunidades de acesso, segundo algumas definições, sem que o resultado em relação ao conteúdo represente todas as diferenças na sociedade” (2012, p. 153). Ainda de acordo com o autor, faz-se necessário considerar o nível em que os conceitos de diversidade são aplicados e essa aplicação no âmbito da estrutura e conduta da organização de mídia da aplicação no âmbito da atuação dos meios de comunicação de massa (MCQUAIL, 2012).

Levando em consideração os três modelos de diversidade na mídia, McQuail (2012) sistematiza alguns critérios que podem nortear a avaliação dessa diversidade, são eles: a) Dimensão de diferenciação (geográfica, política, cultural, social); b) Estrutura - considerando a diversidade “externa” e “interna” ou a variedade de canais disponibilizados; c) Atuação (conteúdo e audiência) - a partir de critérios como proporcionalidade e igualdade; d) Quantidade e tipo de representação; e) Dimensão de tempo horizontal ou vertical.

McQuail (2012) destaca ainda dois padrões adicionais para se dimensionar a diversidade da estrutura de mídia (canais) e do conteúdo: igualdade de acesso e proporcionalidade. Ao se considerar o princípio da igualdade de acesso, a forma ideal de se atingir a diversidade é a partir representação, nos canais de mídia, de todos os grupos de interesse dos candidatos relevantes (MCQUAIL, 2012). O autor, no entanto, pondera que a igualdade absoluta - de tempo e espaço - é inconcebível em termos práticos, mas salienta que o princípio tem aplicabilidade quando considerado um número limitado de “vozes” (MCQUAIL, 2012). A lógica do princípio da proporcionalidade é explicada por McQuail (2012) como padrão de distribuição da realidade social refletido na distribuição da mídia. O princípio da proporcionalidade apresenta algumas fragilidades, visto que, por exemplo, a noção numérica de proporcionalidade pode ser inadequada para os objetivos da comunicação quando a capacidade de atuação do canal é limitada (MCQUAIL, 2012).

Até o presente momento, os termos pluralismo e diversidade foram tratados, nesse trabalho, como sinônimos, visto que não há na literatura um consenso sobre a efetiva distinção entre os conceitos de diversidade e de pluralismo. No entanto, optamos por sinalizar o entendimento de alguns autores que consideram diferentes natureza para os conceitos.

Fundamentado em um dos princípios estruturais do modelo liberal de democracia, a pluralidade de pontos de vista e perspectivas na mídia informativa é por vezes considerada um valor intrínseco e devido a isso sua necessidade se tornaria tão óbvia que dispensaria

explicações (KARPPINEN, 2013). Entretanto, a forma como esse conceito é entendido nas lógicas de atuação pode variar bastante ou mesmo servir a propósitos divergentes. Como exemplo dos usos incompatíveis das noções de pluralismo e diversidade, Karppinen (2013) sinaliza que nas políticas de mídia os conceitos são utilizados para embasar tanto liberdade de competição e escolha do consumidor como intervenção pública e regulação dos meios de comunicação.

O autor defende ainda uma diferença conceitual entre as noções de pluralismo e diversidade. O conceito de diversidade apresenta um caráter mais neutro, descritivo e de heterogeneidade a nível de propriedade e de conteúdo (KARPPINEN, 2013). Já o conceito de pluralismo estaria relacionado com um valor de orientação que considera a multiplicidade e a diversidade de ideias (KARPPINEN, 2013).

Kischinhevsky e Chagas (2017) entendem que conceitos de diversidade e pluralismo, estruturais para a atividade jornalística e para a própria noção de democracia, são interconectados embora apresentem algumas diferenças. De acordo com os autores, a complexidade do sistema midiático moderno faz com que não sejam suficientes a existências de muitos meios de comunicação quando existe um cenário de concentração da propriedade ou mesmo a utilização de múltiplas fontes quando a maioria defende o mesmo ponto de vista (KISCHINHEVSKY E CHAGAS, 2017).

3.1. As dimensões do pluralismo na mídia e o espectro do conceito na dissertação

O pluralismo, como apresentado nas seções anteriores, representa um valor estrutural nas políticas de mídia e nas teorias da democracia. A noção de pluralismo carrega em si uma dimensão política (WIMMER, 2011) e no jornalismo, o conceito se configura enquanto princípio normativo capaz de nortear avaliações sobre a atuação e o papel dos sistemas de mídia nas democracias (KARPPINEN, 2013). Karppinen esclarece que o pluralismo da mídia se refere a algumas das nossas pressuposições sobre a relação entre os sistemas democráticos e a mídia: “a crença ampla de que a mídia deve refletir diferentes interesses, valores e culturas na sociedade, e fornecer acesso público ao maior número de vozes” (2013, p.4).

As discussões sobre a natureza do pluralismo na mídia, enquanto um princípio político, empírico ou teórico, estão presentes nos debates contemporâneos que tentam esclarecer o papel dos meios de comunicação de massa nas sociedades democráticas (KARPPINEN, 2013). Tal configuração social passou a exigir a existência de um público esclarecido e capaz de opinar

nos processos decisórios e, como consequência, situou o jornalismo enquanto instituição responsável por instruir o público e auxiliar de maneira decisiva no exercício da cidadania (BENEDETI, 2009).

Apesar da centralidade do pluralismo na prática midiática, a tarefa de mensurar como isso efetivamente está ocorrendo é bastante complicada devido as múltiplas dimensões do conceito e que as análises podem se dar em vários níveis (KARPPINEN, 2015). Outra questão que merece atenção, segundo Karppien (2015), é o fato de que, em um contexto cada vez mais complexo, o pluralismo deve ser conceituado como um valor político sem cair no relativismo, no nivelamento ou na indiferença.

Algumas dessas dimensões conceituais relativas ao pluralismo foram sistematizadas na sessão anterior e dão conta de explicitar a complexidade de uma operacionalização do conceito para fins de análise empírica. Um exemplo de estudo desenvolvido na Europa a fim de mensurar o pluralismo da mídia apresenta uma noção de quantas possibilidades podem ser consideradas para avaliar o valor do pluralismo. Desenvolvido pelo Centro de Pluralismo de Mídia e Liberdade de Mídia, o Monitor do Pluralismo da Mídia (MPM) é uma ferramenta que tem como objetivo avaliar os riscos ao pluralismo do sistema midiático em um determinado país. Essa avaliação é feita com base em um conjunto de vinte indicadores que envolvem uma noção ampla do pluralismo na mídia e que levam em consideração aspectos políticos, culturais, geográficos, estruturais e relacionados ao conteúdo. A avaliação dos riscos ao pluralismo da mídia é medida, por esse instrumento, a partir de quatro categorias: Proteção Básica, Pluralidade do Mercado, Independência Política e Inclusão Social. (MPM, 2017)

Na categoria Proteção Básica estão presentes a avaliação dos elementos essenciais que devem fazer parte de qualquer sociedade democrática e plural, como, por exemplo, a existência e efetiva realização dos direitos a liberdade de expressão e a informação, o status da profissão de jornalista, a independência do sistema de mídia, o alcance da mídia tradicional e o acesso à internet (MPM, 2017). Na categoria Pluralidade de Mercado são avaliados os riscos para o pluralismo de mídia que surgem a partir da concentração da propriedade dos meios de comunicação, além da influência comercial e dos donos de mídia no conteúdo editorial, e das condições econômicas em que o sistema de mídia de cada país opera (MPM, 2017).

A análise no âmbito da categoria Independência Política se dá a partir de indicadores que dimensionam a extensão da politização na mídia, organizações, redações, reportagens e no serviço público de mídia. Na categoria Inclusão Social, são analisados o acesso dos diversos grupos culturais e sociais (minorias, comunidades locais, pessoas com deficiência, mulheres)

ao sistema de mídia. Nessa categoria também são considerados indicadores que tratam da alfabetização midiática (MPM, 2017).

Quadro 1: Indicadores para análise do pluralismo

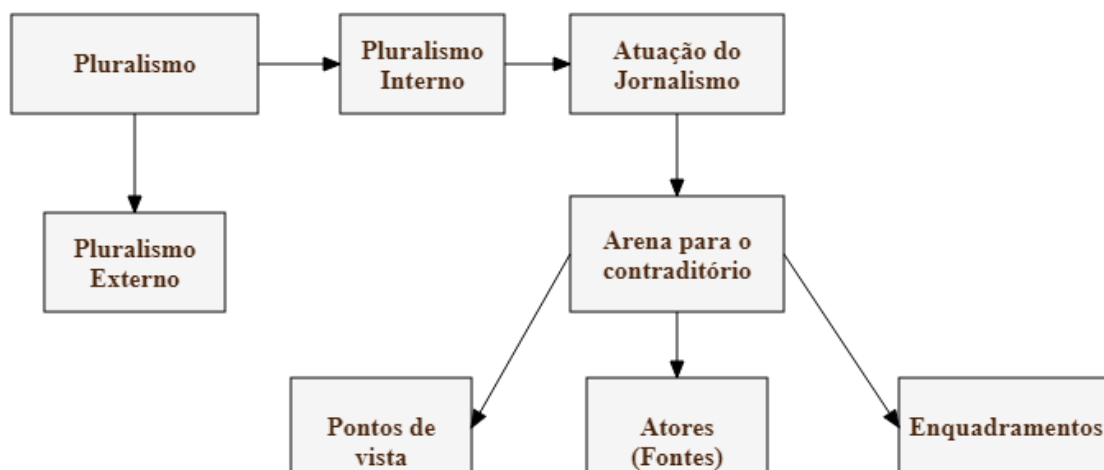
Proteção Básica	Pluralidade do mercado	Independência Política	Inclusão Social
Proteção da liberdade de expressão	Transparência da propriedade de mídia	Controle político sobre os meios de comunicação	Acesso à mídia pelas minorias
Proteção do direito à informação	Concentração de propriedade de mídia (horizontal)	Autonomia editorial	Acesso a mídia para comunidades locais / regionais e para mídia comunitária
Jornalismo como profissão, normas e proteção	Concentração entre meios de propriedade e fiscalização da concorrência	Mídia e processo eleitoral democrático	Acesso à mídia para pessoas com deficiência
Independência e eficácia da autoridade de mídia	Influência comercial e do proprietário sobre o conteúdo editorial	Regulamentação estatal de recursos e apoio ao setor de mídia	Acesso à mídia para mulheres
Alcance universal da mídia tradicional e acesso à Internet	Viabilidade de mídia	Independência da governança e do financiamento do PSM	Educação para mídia

Fonte: *Media Pluralism Monitor*, 2017

A sistematização desenvolvida pelo Centro de Pluralismo de Mídia e Liberdade de Mídia nos ajuda a dimensionar a extensão que uma análise completa da pluralidade da mídia pode envolver e a importância de situar o escopo - e as pretensões - do nosso estudo dentre os muitos desafios para se alcançar o pluralismo na mídia.

Dessa forma, para o nível da avaliação que pretende determinar o índice de pluralidade jornalística de uma cobertura, situamos que a análise do pluralismo desenvolvida nesta dissertação tratará do pluralismo interno a partir da atuação de um veículo jornalístico e levará em consideração a arena propícia para o debate a partir da exposição pontos de vista divergentes.

Figura 1: O escopo do pluralismo na dissertação



No jornalismo, a pluralidade consiste em “equacionar meios para a expressão equilibrada de perspectivas e valores distintos, de maneira que possíveis similaridades e contradições sejam evidenciadas, em um processo a partir do qual os receptores sejam levados a reconhecer a legitimidade de visões opostas às suas” (Rothberg, 2011, p.83-84). Essa tarefa representa trazer o conflito e as contradições de uma situação para as notícias, explicitando para a audiência a complexidade que o debate de determinado assunto exige e permitindo que cada cidadão possa conhecer a amplitude do problema e decidir qual posição melhor lhe representa.

Motta (2008) destaca que a partir do momento em que a mídia for capaz de tornar pública as várias versões que envolvem um fato, essa se transformará realmente em um espaço público democrático. Essa ideia é corroborada Rothberg (2011, p.85) quando destaca que “a pluralidade, ao permitir a expressão da legitimidade das demandas alheias, significa a possibilidade de realização do próprio acordo civilizador sobre o qual se assenta o projeto político das democracias contemporâneas”. Sendo assim, a busca pela pluralidade no jornalismo faz da atividade plataforma de deliberação pública e ao apresentar uma cobertura plural, o jornalismo expande a compreensão dos cidadãos sobre as complexidades e as dinâmicas da sociedade de que fazem parte e realiza um papel educativo a longo prazo (ROTHBERG, 2011).

3.2 Crítica à abordagem empírica do pluralismo

Dada a centralidade das questões que envolvem o pluralismo nas sociedades democráticas e a complexidade do ambiente de mídia contemporâneo, os estudos acadêmicos que focam em entender como os meios de comunicação de massa incorporam o pluralismo (em

nível estrutural ou de atuação) ganham relevância por tentar mensurar de que maneira a multiplicidade das sociedades é refletida pelos *media* e quais as possíveis consequências para o desenvolvimento dos potenciais democráticos. Martins (2015) explica que a mídia deve ser diversa e plural porque as sociedades que refletem e as quais se inserem são diversas e plurais. No caso específico do jornalismo, ao incorporar tais valores – pluralismo e diversidade – a atividade passa a se configurar como um espaço de deliberação pública.

Uma realidade assim simplisticamente exposta poderia fazer crer numa natural manifestação da diversidade e do pluralismo nos *media*. E, contudo, a discussão e reflexão acadêmica tem já um longo percurso sem que pareçam acabar as preocupações sobre o silenciamento de algumas tendências sociais neste espaço público habitado e construído pelos *media* (MORAIS, 2012, p. 22).

No entanto, apesar da atualidade das discussões sobre o pluralismo no ambiente midiático, a abordagem empírica do pluralismo nos estudos de mídia enfrenta algumas críticas. Essas serão expostas aqui como forma de avançar no entendimento dos problemas relativos à operacionalização do conceito, tendo consciência de que a abordagem da dissertação não é unanimidade no campo do jornalismo, e tentar evitar incorrer em erros comuns ao se fazer determinado esforço empírico.

Os primeiros aspectos sinalizados por Karppien (2015) se referem as próprias incongruências sobre o significado e a natureza do pluralismo na mídia enquanto um conceito teórico, político ou empírico, bem como a facilidade que o conceito é ajustado a diferentes objetivos políticos, além da confusão entre os conceitos de pluralismo e diversidade. Para o autor “a definição empírica do pluralismo da mídia implicará escolhas sobre quais aspectos serão considerados importantes e quais critérios são considerados válidos para a sua avaliação” (KARPPHEN, 2015, p.288). O autor ressalta ainda que a falta de definições comumente aceitas para avaliar o pluralismo da mídia torna mais fácil de criticar os indicadores empíricos, que muitas vezes são politicamente orientados ou arbitrários (KARPPHEN, 2015).

Karppien (2015) destaca ainda dois outros problemas que envolvem a medição do pluralismo midiático: a) a escolha dos indicadores empíricos para avaliar o pluralismo e o preconceito que diferentes abordagens empíricas podem envolver; b) a relação entre evidência empírica e juízo de valor político na construção das políticas de mídia (KARPPHEN, 2015). Quanto a escolha de indicadores empíricos, o autor destaca que:

A utilização de critérios objetivos na tomada de decisões políticas facilmente perde de vista o fato de que existem metas contraditórias que implicam diferentes definições de pluralismo. O fato de que diferentes aspectos do pluralismo podem estar em discordância com outro também levanta algumas

questões inerentemente políticas e normativas quanto ao tipo de pluralismo que estamos realmente procurando (KARPPIEN, 2015, p. 292).

Além disso, destaca o autor, nem todos os aspectos do pluralismo são igualmente possíveis de mensuração empírica e esse fato pode gerar uma escassez de estudos sobre outras facetas de natureza mais abstrata do conceito que não geram dados empíricos (KARPPIEN, 2015).

No que se refere a relação entre evidência empírica e juízo de valor político, Karppien (2015) argumenta que concepção do pluralismo da mídia enquanto variável mensurável pode implicar uma alteração das questões normativas e políticas para a criação de definições mais tecnocráticas e instrumentais da mídia. O autor destaca que o grande problema dos indicadores empíricos é que “que eles criam uma ilusão de que as questões do pluralismo da mídia ou do desempenho da mídia são problemas conceitualmente não ambíguos que podem ser resolvidos por meios técnicos” (KARPPIEN, 2015, p.293).

As críticas aqui destacadas são importantes para sinalizar que nenhuma avaliação é absoluta e que, portanto, toda medição incorrerá em algum tipo de problema. Entretanto, não se pode avaliar sem produzir alguma mensuração. O trabalho que aqui se desenvolve busca o meio termo: realizar uma análise que una perspectivas qualitativas e quantitativas a partir de um parâmetro derivado da deontologia do jornalismo, em que é possível organizar questões e criar uma forma de quantificação que originará níveis de pluralidade. Permitindo assim, verificar possíveis graus em que se garante o embate entre os pontos de vista em disputa.

4. METODOLOGIA

O processo para aferir a qualidade da cobertura sobre a reforma da Previdência (PEC 287/16) promovido pelo *Jornal Nacional* a partir do requisito da pluralidade de pontos de vista em disputa no debate, e contribuir com o aperfeiçoamento de um software de gestão da qualidade jornalística, seguiu um mapeamento metodológico que tem como essência as técnicas da análise de conteúdo, mas que também permeia as pesquisas aplicadas com vista ao desenvolvimento experimental.

A pesquisa aplicada é definida por Marconi e Lakatos “por seu interesse prático, isto é, que os resultados sejam aplicados ou utilizados, imediatamente, na solução de problemas que ocorram na realidade” (MARCONI e LAKATOS, 2002, p.20 apud FRANCISCATO, 2006). O campo jornalístico ainda é carente de iniciativas voltadas para a construção de metodologias próprias e nesse sentido, as premissas da pesquisa experimental podem contribuir com o fortalecimento desse objetivo de estudo (FRANCISCATO, 2006). Uma dessas iniciativas vem sendo desenvolvida pelo Programa de Pesquisa em Qualidade, Inovação e Tecnologia Aplicadas ao Jornalismo através do aperfeiçoamento do “Qualijor” – software de gestão da produção jornalística que articula métricas de análise do desempenho da atividade e inovação no processo de produção de notícias (GUERRA, 2015). Atualmente, o software está em fase de testes de efetividade e o trabalho empírico aqui desenvolvido se soma ao esforço dos pesquisadores do grupo em tornar a metodologia cada vez mais acurada para que posteriormente possa ser utilizada não apenas na produção de diagnósticos sobre a atividade jornalística, mas também como ferramenta de trabalho nas redações a fim de contribuir na estruturação de coberturas de temas complexos ancoradas em requisitos caros à atividade.

O procedimento metodológico adotado neste trabalho foi dividido em três fases. A primeira, situa-se no que Bardin (2016) denomina de Pré-análise, que é formada por etapas como: leitura flutuante, escolha dos documentos, formulação de hipóteses e objetivos, constituição do *corpus* e preparação do material. Na segunda etapa foi desenvolvida a primeira versão da Matriz de Problemas e Pontos de Vista ³ e foram realizados testes preliminares. Na última etapa, configurou-se a versão final da Matriz de Problemas, realizou-se a análise das matérias jornalísticas e interpretação dos dados.

³ Ferramenta auxiliar ao software Qualijor e que consiste no mapeamento do tema analisado identificando potenciais conflitos e atores envolvidos. Sua apresentação detalhada se encontra no tópico 3.4

4.1 – Qualijor: a metodologia básica do processo de avaliação

O Qualijor é um software de gestão da produção jornalística cuja estrutura permite medir o desempenho dos produtos noticiosos a partir da implementação de um padrão metodológico de avaliação da qualidade com escala própria de pontuação. Seu sistema propõe a produção de diagnósticos sobre a cobertura jornalística a partir de três índices: Relevância, Pluralidade e Confiabilidade.

A concepção do Qualijor tem como eixos as noções de qualidade, inovação e pesquisa aplicada e de desenvolvimento experimental. Além de avaliar a performance jornalística, o desenvolvimento de uma ferramenta que visa criar um padrão metodológico a partir da operacionalização de conceitos fundamentais do jornalismo enquanto instituição, fomenta discussões sobre métodos de avaliação de qualidade dos produtos e processos associados à prática jornalística.

Relato	Pontuação Mínima	Pontuação Máxima	
<input type="checkbox"/> Relato de Prenúncio	0	1	
<input type="checkbox"/> Relato de Promessa	0	1	
<input type="checkbox"/> Relato de Propósito	0	1	
<input type="checkbox"/> Relato de Impressão	0	1	
<input type="checkbox"/> Relato de Recomendação/sugestão	0	1	
<input type="checkbox"/> Relato de Possibilidade	0	1	
<input type="checkbox"/> Relato de Hipótese 2	0	1	
<input type="checkbox"/> Relato de Hipótese 3	0	1	
<input type="checkbox"/> Relato de Hipótese 4	0	1	

Figura 2: Qualijor: visão geral da matriz de relatos

O processo de utilização da ferramenta prevê uma análise ambiental – em fontes documentais, jornalísticas, entrevistas com especialistas – sobre o assunto que será avaliado a fim de mapear os temas relevantes, os pontos de vista presentes em cada debate e fontes de informação associadas aos pontos de vista. Essa etapa constitui o substrato para a produção das matrizes que orientarão a análise da produção jornalística. Cada matriz funciona como um parâmetro a respeito das questões que poderiam ter sido exploradas na cobertura noticiosa do veículo a fim de apresentar adequadamente, para a audiência, a amplitude e complexidade do assunto (GUERRA, 2017).

Após a construção da matriz, adequada ao requisito que se quer analisar, é feito o cadastro da produção jornalística no sistema. Nesta etapa, pesquisador organiza as matérias jornalísticas por veículo, editoria e data de veiculação, bem como cria uma retransca (palavra ou frase que representa o tema das matérias) e cadastra as sub-retranscas - título de cada matéria que compõe o *corpus* de análise.

Em seguida é feita a inserção dos relatos. Isso significa que a fim de sistematizar a análise, as matérias jornalísticas são fracionadas em unidades informativas, em que cada relato representa um raciocínio fechado. A divisão das notícias é necessária nos processos de avaliação de pluralidade e de confiabilidade, em que a atribuição de valor se dá em cada relato que compõe a notícia.

JORNAL NACIONAL Ed. 2021 01/01/2019

Informações Essenciais

Informação 1: 1 4979 [Atributos](#) [Veracidade](#)

A Previdência Social teve um rombo recorde de quase R\$ 150 bilhões em 2016. O déficit de 2016 foi o maior em 21 anos. O rombo passou de R\$ 85,8 bilhões em 2015 para quase R\$ 150 bilhões em 2016. Um salto que assustou o governo: 74,5%.

☐ Remover Informação

400 caractere(s) restante(s).

Informação 2: 2 4979 [Atributos](#) [Veracidade](#)

O resultado é a soma do rombo da previdência urbana, que voltou a ter déficit depois de sete anos com a rural. Um dos motivos do recorde da Previdência foi o aumento do desemprego. ?Se existe um momento de baixa geração de emprego, como a

Figura 3: Inserção dos relatos informativos

Após o cadastro dos relatos é feita a tipificação. O sistema prevê a classificação dos relatos em 27 categorias a partir dos pontos de vista sistematizados previamente na matriz sobre a temática analisada. De acordo com Guerra (2016) os relatos podem ser classificados como:

- 1) **Relato de fato:** relato baseado em fato, algo efetivamente acontecido e passível de comprovação.
- 2) **Relato de contexto:** relato que apresenta um modelo explicativo para uma macro dimensão da realidade, sem que se vislumbre situação de potencial conflito.
- 3) **Relato de norma:** relato baseado em algum documento normativo (lei, código de ética, resolução, etc).
- 4) **Relato estatístico:** relato baseado em dados estatísticos.

- 5) **Relato de versão 1, 2, 3, 4 etc.:** relato destinado a dar conta de um aspecto factual, mas que não tem elementos comprobatórios para se firmar como fato, pois situado no âmbito de um conflito.
- 6) **Relato de tese 1, 2, 3, 4 etc.:** apresenta um modelo explicativo para uma macro dimensão da realidade, mas que enfrenta modelos explicativos diferentes, em situação de real ou potencial conflito.
- 7) **Relato de posição 1, 2, 3, 4 etc.:** apresenta uma pretensão de interesse pontual, numa situação real ou potencial de conflito.
- 8) **Relato de macro posição 1, 2, 3, 4 etc.:** apresenta um conjunto estruturado de propostas e valores, implícitos ou explícitos, a ser implementado no futuro.
- 9) **Relato de crítica 1, 2, 3, 4 etc.:** apresenta uma crítica a uma situação de fato, atribuindo responsabilidade a alguém pelo estado de coisas constatado. Apresenta uma adjetivação da situação de fato.
- 10) **Relato de resposta:** relato que responde a um relato de crítica, justificando-se.
- 11) **Relato de prenúncio:** informe de algo que tem muitas chances de vir a acontecer, como agendas, por exemplo, mas não aconteceu ainda.
- 12) **Relato de promessa:** promessa de alguém de que irá fazer alguma coisa. Não há maiores elementos que possam julgar a sinceridade ou a possibilidade de que o prometido será mesmo feito.
- 13) **Relato de hipótese 1, 2, etc.:** quando o proponente assume que ele não tem certeza, mas é uma linha de raciocínio que ele acredita ou que possa ser possível. Para cada hipótese diferente, deve ser usado um número correspondente.
- 14) **Relato de opinião:** quando há uma convicção da fonte em emitir um ponto de vista acerca do fato.
- 15) **Relato de valoração positiva:** avaliação positiva do fato objeto da notícia, sem que seu autor esteja no contexto de algum conflito.
- 16) **Relato de valoração negativa:** avaliação negativa do fato objeto da notícia, sem que seu autor esteja no contexto de algum conflito.
- 17) **Relato de suspensão:** informa a impossibilidade de qualquer juízo, no momento, sobre o fato.
- 18) **Relato de propósito:** informa o objetivo de alguma ação. Quando o relato explica o objetivo, o propósito, a finalidade de alguma ação objeto da matéria.
- 19) **Relato de impressão:** informa uma avaliação pessoal de alguém sobre algo, avaliação esta que o próprio autor afirma não ser uma convicção firmada.
- 20) **Relato de recomendação:** quando alguém ou algum órgão recomenda a um terceiro a realização de algo.
- 21) **Relato de determinação:** alguém ou algum órgão, com poder para determinar, ordenar, exigir, que outro faça ou deixe de fazer algo, sob risco de possíveis sanções passíveis de serem aplicadas pelo primeiro.
- 22) **Relato de imposição/exigência 1 2 3 4 5:** alguém que expressa uma exigência ou uma condição a ser atendida a fim de que se faça, se cesse ou se anule um ato de cobrança.
- 23) **Relato de possibilidade:** informa a possibilidade de algo vir a acontecer.
- 24) **Relato de reivindicação:** registra uma demanda concreta de um grupo em face de outro grupo, abrindo uma situação de conflito, sobre um objeto específico.
- 25) **Relato de retorno:** registra uma resposta baseada no mérito da reivindicação apresentada.
- 26) **Relato de depoimento:** relato de cunho pessoal que visam oferecer uma percepção da fonte ou do jornalista sobre sua percepção de experiências vividas.
- 27) **Relato diverso:** quando o relato não é significativo para a compreensão do assunto em pauta.

O próximo passo corresponde ao cadastro e a tipificação das fontes de informação. Estas são organizadas em categorias específicas e associadas a cada relato informativo; permitindo que no diagnóstico seja possível identificar quais fontes defendem determinado ponto de vista.

Em seguida, o pesquisador deve inserir o indicador de qualidade editorial. Esta etapa não foi utilizada neste pesquisa.

Por fim, o sistema permite gerar consultas do quantitativo dos indicadores de qualidade para cada produção jornalística analisada. Nessa etapa, é possível estabelecer vários filtros, bem como fazer o cruzamento dos dados.

Figura 4: Consulta do quantitativo de matérias

RELATÓRIO QUANTITATIVO DE MATÉRIAS E INFORMAÇÕES			
RESUMO			
Quantidade de matérias encontradas:	38		
Quantidade de informações encontradas:	173		
Período das Edições:	01/01/2019 à 14/01/2019		
DADOS GERAIS			
		Matéria	Informação
Produção: Jornal Nacional		38	173
Produção:Jornal Nacional Editoria: Nacional		11	50
Retrança:			
Reforma da Previdência - JN		38	173
Produção:Jornal Nacional Editoria: Política		27	123
Retrança:			
Reforma da Previdência - JN		38	173
ITENS DE VERACIDADE: RELATO			
		Matéria	Informação
Relato: Relato de Contexto		24	48
Relato: Relato de Crítica 1		7	8
Relato: Relato de Fato		2	3
Relato: Relato de Macro Posição 1		17	25
Relato: Relato de Macro Posição 2		1	2
Relato: Relato de Opinião 1		10	11
Relato: Relato de Opinião 2		1	1
Relato: Relato de Resposta		2	3
Relato: Relato de Versão 1		16	25
Relato: Relato de Versão 2		19	45

Figura 5: Relatório gerado pelo Qualijor a partir dos filtros aplicados

4.2 -Qualijor: Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ)

A análise da pluralidade através do software permite gerar o Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ). Em uma cobertura, o IPJ é mensurado como consequência da relação entre os pontos de vista concorrentes analisados dentro de uma Matriz de Problemas (previamente construída pelo pesquisador). na matriz, cada problema tem identificados seus pontos de vista em conflito. Cada matéria é analisada segundo o problema que aborda, a partir dos relatos de ponto de vista nela existentes, entendendo relato como a menor unidade informativa do texto jornalístico.

Para determinar o IPJ deve-se dividir os relatos de pontos de vista com menor ocorrência pelos relatos de ponto de vista em conflito de maior ocorrência (GUERRA, 2017). Por exemplo, se, em um determinado problema, houve 10 relatos de Posição 1 e sete relatos de posição 2, divide-se 7/10 e identifica-se o IPJ de 0,7, considerado de médio equilíbrio (ver quadro 2). Isso significa que para cada dez relatos do ponto de vista 1, há sete relatos do ponto de vista 2. A partir dos dados levantados é possível determinar a capacidade do veículo analisado em representar, no produto noticioso, os inúmeros conflitos e os respectivos pontos de vista acionados que envolvem a cobertura do tema (GUERRA, 2017).

A aplicação do Qualijor no que se refere às análises de pluralidade se realiza a partir das seguintes etapas: a) cadastro da produção jornalística no sistema; b) configuração das matrizes de problemas e relatos; c) cadastros das retrancas e sub-retrancas (manchetes das notícias) ; d) inserção dos relatos (unidades de informação); e) inserção de indicadores de qualidade editorial; e f) extração do Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ) (GUERRA, 2015). Após calcular o IPJ os resultados são comparados com o padrão de conformidade previamente definido na metodologia a fim de determinar o nível de equilíbrio de cada produção noticiosa.

Quadro 2: Padrão de conformidade de matérias e cobertura com base no Índice de Pluralidade

Grau de Pluralidade						
Muito parcial	Parcial	Baixo equilíbrio	Médio baixo equilíbrio	Médio equilíbrio	Médio alto equilíbrio	Alto equilíbrio
IPJ <0,25	0,25 ≤ IPJ >0,5	0,5 ≤ IPJ > 0,6	0,6 ≤ IPJ >0,7	0,7 ≤ IPJ >0,8	0,8 ≤ IPJ >0,9	IPJ ≥ 0,9

Fonte: Guerra e Lins (2014)

4.3 Recorte do corpus

A análise da discussão sobre a reforma da Previdência compreende o período entre 5 de dezembro de 2016 e 19 de fevereiro de 2018, intervalo em que o Governo Federal apresentou a proposta e tentou articular a sua aprovação na Câmara do Deputados.

As matérias foram selecionadas através do portal do Jornal Nacional a partir de uma busca criteriosa em todas as edições que foram ao ar nesse período. Apesar do site do jornal apresentar um mecanismo de busca por tema, essa pesquisa evitou utilizá-lo a fim de ter maior precisão – visto que a busca por palavras-chave poderia excluir algum conteúdo pertinente à análise dependendo da forma com que fosse realizada a pesquisa. Em todas as edições foram selecionadas as matérias cujos títulos tratassem de “Reforma da Previdência”; “Reformas”, “Déficit da previdência”, “rombo na Previdência” ou outras de mesmo significado. Ao todo, foram identificadas 63 matérias sobre o tema, mas após uma triagem que desconsiderou as notas (sem imagens de apoio) chegou-se ao *corpus* final de 54 notícias.

Quadro 3: Quantitativo de material informativo extraído do portal do Jornal Nacional

A Reforma da Previdência no JN	
Matérias veiculadas sobre o tema	63
Tempo total dedicado a discussão do assunto	3h03
Edições que abordaram o tema	56
Matérias consideradas para análise do IPJ	54

4.4 A Matriz de Problemas e Pontos de Vista

A proposta de desenvolvimento experimental da pesquisa, no âmbito da metodologia do “Qualijor”, tem início com a construção da Matriz de Problemas. Essa é uma ferramenta que objetiva sistematizar os assuntos relacionados ao tema analisado na cobertura jornalística (GUERRA, 2017). A matriz funciona como um panorama, um mapa geral, do tema e das perspectivas que o envolvem, bem como as possibilidades de conflito que eles suscitam e os atores envolvidos em cada posição (GUERRA, 2017). Na etapa de avaliação da cobertura, a Matriz de Problemas funciona como um parâmetro a respeito das questões que deveriam ter sido exploradas nas notícias, pelo veículo, para apresentar adequadamente a amplitude e complexidade do assunto (GUERRA, 2017).

Os temas que compõem a Matriz de Problemas sobre a reforma da Previdência foram mapeados através da cobertura do veículo analisado, nesse caso o Jornal Nacional, e da leitura de documentos que permitissem compreender as discussões sobre a reforma da Previdência na

agenda governamental e na agenda pública. A partir dessa identificação, chegou-se a uma estrutura com quatro questões centrais na discussão sobre a proposta de alteração na seguridade social e essas questões foram sistematizadas em macro problemas, sendo dois relativos ao ambiente – “Necessidade de uma reforma na Previdência (Macroproblema 1) e “Propostas alternativas de redução das despesas previdenciárias (Macroproblema 3)” - um (Macroproblema 2 - A PEC 287/2016 deve ser aprovada?) centrado nas alterações previstas no texto da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287/2016 e um último - Macroproblema 4 (A tramitação da PEC 287/2016) - que corresponde a tramitação da proposta nas casas legislativas .

Esses temas gerais (Macroproblemas) foram, posteriormente, desdobrados em problemas, que representam as questões mais específicas relativas ao tema avaliado. Vale salientar que como toda sistematização, as definições apresentadas no quadro abaixo podem apresentar simplificações. No entanto, acreditamos que apesar das perdas geradas pela simplificação, esse método tem o mérito de sistematizar o debate a fim de facilitar o monitoramento de um conjunto de questões pertinentes ao assunto.

Quadro 4: Matriz de Problemas e Pontos de Vista

Reforma da Previdência		
Macroproblema 1: A Reforma da Previdência é necessária?	<p>Macro [Posição]1: A reforma é necessária para garantir os direitos que estão ameaçados em função do déficit da previdência, tornar a previdência sustentável e em função do envelhecimento da população. Principais atores: Governo Federal; Políticos da base aliada</p> <p>Macro [Posição] 2: É necessário realizar uma auditoria na Previdência Social que justifique a reforma e ter atenção aos abusos contra os direitos sociais. Principais atores: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Conselho Federal de Economia (Cofecon); Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese)</p> <p>Macro [Posição] 3: A reforma é necessária, mas precisa ser feita de maneira justa atentando para as necessidades dos trabalhadores. Principais atores: Políticos da oposição</p>	
	Problema 1 O déficit da previdência existe?	<p>Versão 1: Em 2015 o déficit da Previdência Social foi de mais de R\$ 85 bilhões e em 2016 o déficit ultrapassa os R\$ 150 bilhões (Fonte: Governo Federal)</p> <p>Crítica 1: As projeções apresentadas pelo Governo Federal “têm caráter estatístico, mas seus resultados são sempre apresentados sem menção a margem de erro de previsão, como se fossem determinísticos; não existe avaliação institucional da eficácia dos modelos de projeção, os resultados publicados na Lei de Diretrizes Orçamentárias são informalmente revistos, sem conhecimento do público interessado”.</p>

		Versão 2: Não existem informações consistentes e capazes de compor um diagnóstico seguro sobre as contas da Previdência Social.		
		Versão 3: A Seguridade Social apresenta um superávit		
	Problema 2: Envelhecimento da população	Tese 1: Os brasileiros estão vivendo mais tempo e o envelhecimento da população mudou a estrutura etária dos beneficiários de aposentadorias e pensões. Tal situação contribui para elevar o déficit da previdência. (A população idosa do Brasil passou de 7,9% em 1992 para 14,4% em 2015. No mesmo período, a participação dos idosos como beneficiários de aposentadoria ou pensão aumentou de 8,2% para 14,2%) Atores: Governo Federal, Ipea Tese 2: *O percentual de população ativa deve ser considerado juntamente com a projeção de envelhecimento da população. *O sistema não vive exclusivamente das contribuições feitas por patrões e empregados “A despeito do aumento do número de pessoas com mais de 65 anos – que deve chegar a um terço da população em 2060 –, o IBGE projeta um percentual de 60,2% do total para a população em idade ativa nessa mesma década. A quantidade é maior que a verificada em 1980, quando o Instituto identificou que 57,6% do contingente populacional pertenciam a esse grupo.” Atores: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Anfip); Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência Social		
Macroproblema 2: A PEC 287/2016 deve ser aprovada?	Macro [Posição] 1: A PEC deve ser aprovada [A reforma é necessária nesses termos para garantir a sustentabilidade do regime de previdência e preservar direitos] Principais atores: Governo Federal; Políticos da base aliada			
	Macro [Posição] 2: A PEC deve ser aprovada com ressalvas			
	Macro [Posição] 3: A PEC não deve ser aprovada [A reforma agrava a desigualdade social e provoca forte impacto negativo nas economias dos pequenos municípios brasileiros] Principais atores: Políticos da oposição, entidades de classe			
	Problemas	Evolução da proposta		
		Fase 1: Texto original da reforma (05/12/2016)	Fase 2: Primeira alteração na proposta (21/03/2017) (19/04/2017)	Fase 3: Segunda alteração na proposta (22/11/2017)
Problema 1: Regra permanente de acesso	Posição 1: Para ter acesso ao benefício, o trabalhador teria de alcançar 65 anos de idade e 25 de contribuição. Com idade de acesso igual para homens e mulheres. Posição 2 (ou Crítica 1): Equiparar a idade entre homens e mulheres amplia	Posição 1: A idade de acesso fica diferente para as mulheres, que poderão obter a aposentadoria a partir dos 62 anos. Para os homens, continua a regra dos 65 anos. Tempo mínimo de contribuição: 25 anos	Posição 1: Tempo mínimo de contribuição: 15 anos para o trabalhador privado e 25 anos servidor público (aposentadoria parcial) Crítica1: O novo texto ainda deixa os trabalhadores em situação de vulnerabilidade,	

		<p>desigualdades visto que, a mulher desempenha múltiplas funções; Amplia vulnerabilidade de mulheres pobres, negras e moradoras de periferia, normalmente submetidas a empregos informais. Fim da aposentadoria por tempo de contribuição</p> <p>A população mais pobre terá mais dificuldade de se aposentar já que o aumento do tempo de contribuição afeta quem está sujeito a informalidade e ao desemprego.</p>	<p>Crítica 1: Fim da aposentadoria por tempo de contribuição. A proposta retarda o momento da aposentadoria.</p>	<p>principalmente em decorrência das mudanças advindas da Reforma Trabalhista.</p>
	<p>Problema 2: Regras de transição</p>	<p>Posição 1: Vale para homens com mais de 50 anos e mulheres com mais de 45 anos); aplica-se acréscimo de 50% do sobre o tempo de contribuição faltante com base na regra antiga. Servidor público: Homens 50 anos ou menos e mulheres com menos de 45 anos se aplica a regra geral.</p> <p>Crítica 1: Retarda o momento da aposentadoria para todos.</p>	<p>Não muda</p>	<p>Não muda</p>
	<p>Problema 3: Cálculo do benefício</p>	<p>Posição 1: O tempo mínimo de contribuição sobe de 15 para 25 anos (condicionado a uma idade mínima); 49 anos de contribuição para receber o benefício integral.</p> <p>Crítica 1: Para se aposentar com o</p>	<p>Não muda.</p>	<p>Posição 1: Novo cálculo do valor da aposentadoria, começando de 60% para 15 anos de contribuição até 100% para 40 anos.</p> <p>Crítica 1: Vincular tempo de contribuição e idade mínima para acesso ao benefício pode</p>

		benefício integral será preciso começar a trabalhar em média aos 16 anos e não ficar desempregado durante esse período. A nova regra tornaria a aposentadoria integral praticamente impossível.		afetar negativamente as pessoas que mais precisam. *A nova regra de cálculo pode reduzir as aposentadorias em 15% já que inclui no cálculo os 20% menores salários. ("gatilho demográfico" - vai elevar a idade mínima de aposentadoria no Brasil em 1 ano sempre que a expectativa de vida aumentar).
	Problema 4: Servidores Públicos	<p>Posição 1: Todos os trabalhadores teriam de seguir a regra padrão definida pela reforma (caso fosse aprovada pelo Congresso Nacional): 65 anos de idade e 25 de contribuição.</p> <p>Crítica 1: Reforma da Previdência ataca direitos dos servidores públicos. Tem o objetivo de dificultar a aposentadoria para os servidores públicos</p>	<p>Posição 1: os homens continuam a se aposentar aos 65 anos. As mulheres, passam a ter direito ao benefício a partir dos 62. Para professores, a idade de acesso à aposentadoria caiu para 60 anos e, para os policiais, 55.</p> <p>OBS: Esse grupo terá regras de transição específicas</p> <p>Crítica 1: Reforma da Previdência reduz direitos dos servidores públicos e mantém privilégios em alguns setores da sociedade.</p>	<p>Posição 1: O tempo mínimo de contribuição passa para 25 anos, enquanto os empregados do setor privado precisariam cumprir os atuais 15 anos.</p> <p>Crítica 1/Posição 2: A nova versão da reforma prejudica os servidores públicos. Intenção do governo de entregar a previdência complementar do funcionalismo a bancos privados.</p>
	Problema 5: Benefícios de prestação continuada (BPC)	<p>Posição 1: A idade mínima para ter acesso passou para 70 anos. Os benefícios continuados perderiam a vinculação com o salário mínimo.</p> <p>Crítica 1: A proposta abre a</p>	<p>Posição 1: A vinculação com o salário mínimo será mantida. A idade mínima para ter acesso também foi alterada: passou de 70 anos para 65.</p> <p>OBS: Essa idade, no entanto,</p>	Não muda.

		<p>possibilidade de o benefício ser inferior a um salário mínimo. Atrás o acesso ao benefício voltado a população carente.</p> <p>*A proposta reduz a cobertura e amplia a vulnerabilidade de renda de idosos e de pessoas com deficiência.</p> <p>Posição 2: É preciso manter o benefício vinculado ao salário mínimo e manter a idade mínima de 65 anos.</p>	<p>mudará com o decorrer dos anos. A partir de 2020, ela começa a aumentar gradualmente até alcançar os 68 anos.</p> <p>Crítica 1: Elevar a idade para acesso ao BPC é considerar o benefício uma política previdenciária e não uma política de assistência social destinada a reduzir a pobreza de idosos e pessoas com deficiência sem outra fonte de renda mínima.</p>	
	Problema 6: Pensões	<p>Posição 1: Seriam desvinculadas do salário mínimo e passaria a ser proibido acumular mais de um benefício, como aposentadoria e pensão. O texto define que a pensão deixa de ser integral, passando a 50% do valor do benefício do segurado falecido mais 10% por dependente.</p> <p>Crítica 1: Cidadãos que tenham unicamente a pensão como fonte de renda poderão viver com renda inferior a um salário mínimo.</p>	<p>Posição 1: O novo texto mantém a vinculação ao salário mínimo e permite uma acumulação de benefícios, mas desde que limitado a dois salários mínimos. A pensão deixa de ser integral, passando a 50% do valor do benefício do segurado falecido mais 10% por dependente.</p> <p>Crítica 1/Posição 2: A pensão deve continuar sendo integral. Não pode acumular uma somatória de sua aposentadoria e a pensão por morte que some mais de 2 salários mínimos. A outra opção que a pessoa tem é escolher o maior</p>	Não muda.

			entre os dois benefícios, ou a pensão ou a sua própria aposentadoria	
	Problema 7: Trabalhador rural	<p>Posição 1: Os trabalhadores rurais devem seguir a regra geral. Seria exigido uma contribuição para esses trabalhadores.</p> <p>Crítica 1: A idade mínima para ter acesso ao benefício é elevada se considerada a natureza do trabalho. *Ao tornar obrigatória a contribuição muitos trabalhadores terão dificuldade para se aposentar.</p>	<p>Posição 1: A idade de aposentadoria dos homens cai de 65 anos para 60 e a das mulheres, para 57.</p> <p>O tempo de contribuição recua de 25 anos para 15.</p> <p>O texto mantém a cobrança de uma contribuição sobre o salário mínimo.</p> <p>Crítica 1: Antes, esses trabalhadores precisavam comprovar 15 anos de atividade rural para obter a aposentadoria, agora terão que comprovar 15 anos de contribuição. Essa norma pode inviabilizar a aposentadoria do pequeno produtor.</p>	<p>Posição 1: O trabalhador contribuirá com um percentual sobre a receita de sua produção, de forma facultativa. Deverá comprovar o tempo de contribuição.</p> <p>Crítica 1: A nova proposta traz recuos em relação ao texto anterior, mas não elimina os riscos negativos a esses trabalhadores. *O governo deveria discutir com cada Estado formas de facilitar o recolhimento da alíquota. *A proposta não considera as especificidades da agricultura de subsistência (não gera excedentes para comercialização) e fatores naturais que influenciam na produção (Seca). * Antes, esses trabalhadores precisavam comprovar 15 anos de atividade para obter a aposentadoria, agora terão que comprovar 15 anos de contribuição.</p>
	Problema 8: Políticos	<p>Posição 1: Seriam obrigatoriamente vinculados ao regime geral de Previdência. Cada ente federativo iria definir as regras de transição.</p>	<p>Posição 1: A nova proposta define que o parlamentar federal terá direito a aposentadoria aos 60 anos. A partir de 2020, essa idade começa a subir gradualmente até chegar aos 65 anos</p>	Não muda.

		<p>Crítica 1: Embora a reforma preveja que os políticos seguirão a regra geral, isso só valerá para os novos eleitos.</p> <p>*Não há prazo para que os políticos aprovelem as regras de transição.</p> <p>*Possibilidade de que os políticos façam adesão à previdência complementar, que viabiliza aposentadoria acima do teto do INSS.</p>	<p>para homens e 62 para as mulheres.</p> <p>Crítica 1: Possibilidade de que os políticos façam adesão à previdência complementar, que viabiliza aposentadoria acima do teto do INSS.</p>	
	<p>Problema 9: DRU (Desvinculação das Receitas da União)</p>	<p>Posição 1: As receitas previdenciárias continuam sendo submetidas</p> <p>Posição 2: As receitas previdenciárias deveriam deixar de ser submetidas à</p>	<p>Posição 1: As receitas previdenciárias continuam sendo submetidas</p> <p>Posição 2: As receitas previdenciárias deveriam deixar de ser submetidas à DRU</p>	<p>Posição 1: Receitas previdenciárias deixam de ser submetidas à DRU</p>
	<p>Problema 10: Militares</p>	<p>Posição 1: O texto da reforma não inclui os militares. De acordo com o secretário da Previdência Social, Marcelo Caetano, existe a possibilidade de alteração por meio de um projeto de lei que ainda não está pronto e não tem previsão de quando será realizado.</p> <p>Versão 1: Os militares representam 45% do déficit em 2015 e 44% em 2016</p> <p>Posição 2: Uma reforma da Previdência precisa incluir os militares.</p> <p>Versão 2: o pagamento de</p>	<p>Não muda.</p>	<p>Não muda.</p>

		<p>militares da reserva não pressiona a Previdência, porque eles são pagos com recursos do orçamento das Forças Armadas</p>		
<p>Macroproblema 3: Outras propostas de redução da despesa previdenciária</p>	<p>Macro [Ponto de vista 1]: Criação de uma lei de responsabilidade previdenciária; Fim das isenções das contribuições previdenciárias sobre as receitas decorrentes das exportações (fim de um tipo de renúncia previdenciária); Unidade gestora única por ente federativo.</p> <p>Macro [Ponto de vista 2]: Receitas previdenciárias deixarem de ser submetidas à DRU; cobrar dívidas previdenciárias.</p> <p>Macro [Ponto de vista 3]: corrigir o piso das aposentadorias apenas pela inflação e não pelo reajuste do salário mínimo; reduzir as aposentadorias a um percentual de 80% do salário médio, para todos que ganham mais do que o piso de um salário mínimo; aumentar a contribuição previdenciária dos servidores públicos que ganham acima do teto do INSS</p>			
<p>Macroproblema 4: A tramitação da PEC 287/2016</p>	<p>Macro Posição 1: A PEC 287/2016 vai ser votada</p> <p>Macro Posição 2: A PEC 287/2016 não vai ser votada</p>			
	<p>Problema 1: O governo tem votos suficientes para aprovar a PEC?</p>	<p>Versão 1: O governo tem condições de aprovar a proposta de reforma da previdência</p> <p>Crítica 1: Negociação de verbas e promessas de Temer para conseguir votos</p> <p>Versão 2: O governo não tem apoio suficiente para aprovar a proposta</p>		
	<p>Problema 2: A intervenção militar no Rio de Janeiro impede a votação de uma mudança na constituição?</p>	<p>Posição 1: A intervenção pode ser suspensa para a votação da PEC</p> <p>Posição 2: A intervenção militar impede qualquer alteração constitucional</p>		

5. ANÁLISE: A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO JN

Uma análise da cobertura sobre a reforma da Previdência deve considerar o contexto em que o tema se insere na agenda política e na agenda pública. Apresentada oficialmente à população no dia 5 de dezembro de 2016, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287/16 prevê a alteração de oito artigos sobre a Seguridade Social e estabelece regras de transição. Dentre as mudanças previstas estão a extinção da aposentadoria por tempo de serviço, elevação da idade e do tempo de contribuição para homens e mulheres, novas regras para pensões e benefícios assistenciais e o estabelecimento de regras de acesso para os trabalhadores rurais.

As mudanças foram propostas pelo Governo Federal sob a justificativa da sustentabilidade do sistema previdenciário em virtude do déficit nas contas públicas e do envelhecimento da população brasileira. Mesmo antes da apresentação oficial, realizada pelo secretário da Previdência - Marcelo Caetano, a proposta de mudança na Previdência Social estava cercada de críticas e polêmicas tanto a pontos específicos quanto a própria existência de um déficit nas contas da pasta, ou mesmo da necessidade de se realizar uma reforma.

O texto da reforma foi se alterando a partir das discussões públicas e das críticas à inviabilidade de determinados pontos. Para atender tais demandas e auxiliar no processo de aprovação da emenda, o Governo modificou a proposta e fez concessões em dois momentos: abril e novembro de 2017. Mesmo assim, apesar dos recuos na PEC e das articulações políticas da base aliada, a proposta não chegou a passar por votação na Câmara dos Deputados.

O tema, que se apresentou bastante complexo, por tratar de uma alteração com grande impacto social, exige da imprensa o desafio de não apenas expor as mudanças apresentadas na proposta de reforma do Governo ou o jogo político para a sua aprovação, mas relatar os desafios, as implicações sociais e econômicas a longo prazo, contextualizar a reforma da Previdência no cenário político brasileiro atual e ampliar o debate a partir de contrapontos e tensionamentos a PEC 287/16.

5.1 Análise da cobertura do *Jornal Nacional* por Macroproblema: visão geral

O tema da reforma da Previdência foi explorado de maneira tímida pelo *Jornal Nacional* ao longo dos 14 meses que compreenderam o período desta avaliação. Os picos de cobertura coincidiram com as etapas de evolução da proposta – apresentação em dezembro de 2016,

primeira alteração em abril de 2017 e mais uma modificação no texto da emenda em novembro de 2017.

No que se refere à distribuição da cobertura a partir dos Macroproblemas identificados na Matriz de Problemas é possível notar um certo equilíbrio quanto ao número de matérias entre os três dos grandes temas relacionados à proposta de mudanças na seguridade social. No entanto, o *Jornal Nacional* não apresentou – durante o período analisado – nenhuma matéria ou relato sobre propostas alternativas a reforma da Previdência para redução das despesas previdenciárias.

Tabela 1: A configuração da cobertura por Macroproblema

MACROPROBLEMA	Nº DE MATÉRIAS	Nº DE RELATOS
A reforma da Previdência é necessária? (mp1)	41	148
A PEC 287/2016 deve ser aprovada? (mp2)	46	205
Outras propostas de redução da despesa previdenciária (mp3)	0	0
A tramitação da PEC 287/2016	38	180

5.2 Pluralidade sobre a necessidade de reformar a previdência

O jornalismo, neste trabalho, é entendido enquanto uma atividade de mediação social, cujo processo expresso no produto notícia tem como objetivo esclarecer, apresentar uma agenda temática relevante e plural, capaz de auxiliar membros da audiência de sociedade na tomada de decisões. Há, ainda, a perspectiva da atividade jornalística enquanto um fórum de debates que contempla as principais nuances de acontecimentos complexos a partir, dentre outros aspectos, da exposição dos pontos de vista mais relevantes que configuraram as discussões de problema.

Partindo dessa premissa e para fins de análise contextual sobre a Reforma da Previdência foram configuradas enquanto Macroproblema 1 (A reforma da Previdência é necessária?), as justificativas apresentadas pelo Governo Federal para promover modificações no regime de Seguridade Social. Justificativas essas que giram em torno da necessidade de tornar o regime de Previdência sustentável. O argumento central do Governo foi então

desdobrado em dois problemas: o déficit nas contas da Previdência e o envelhecimento populacional. Ambos os problemas apresentaram pontos de vista contrastantes no âmbito do debate público. As críticas se referiam principalmente a aspectos relativos à metodologia utilizada para o cálculo do déficit nas contas públicas, à necessidade de se realizar uma auditoria nas contas públicas, às projeções exageradas quanto ao envelhecimento da população e a má gestão dos recursos públicos.

Esse cenário multifacetado de discussões na sociedade em torno das justificativas do Governo Federal para aprovar a PEC 287/16 (reforma da Previdência) não encontrou espaço de exposição no telejornal. O *Jornal Nacional* considerou, por exemplo, o polêmico déficit da previdência um fato estabelecido e não um número passível de contestação. Deixou de disponibilizar para conhecimento público toda a discussão em torno das versões sobre o rombo nas contas públicas motivado pelo regime de Previdência. Durante o período analisado a cobertura do Jornal Nacional também não apresentou pontos de vistas contraditórios no que diz respeito ao envelhecimento populacional.

Seguindo a metodologia prevista para o cálculo do Índice de Pluralidade Jornalística é realizado o alinhamento dos pontos de vista. Essa etapa prevê a soma de todos os relatos que configuram o ponto de vista 1, bem como os relatos que tratam da posição 2 e assim sucessivamente.

Quadro 5: A cobertura sobre a necessidade de reformar a previdência no JN por problemas e pontos de vista

Macroproblema 1: A Reforma da Previdência é necessária?		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Macro Posição 1 - A reforma é necessária para garantir os direitos que estão ameaçados em função do déficit da previdência, tornar a previdência sustentável e em função do envelhecimento da população.	24	45
Relato de Macro [Posição] 2: É necessário realizar uma auditoria na Previdência Social que justifique a reforma e ter atenção aos abusos contra os direitos sociais.	0	0
Relato de Macro [Posição] 3: A reforma é necessária, mas precisa ser feita de maneira justa atentando para as necessidades dos trabalhadores.	0	0
Relato de Opinião 1 -	4	12
Relato de Posição 1 -	1	1
Relato de Tese 1 - Os brasileiros estão vivendo mais tempo e o envelhecimento da população mudou a estrutura etária dos beneficiários de aposentadorias e pensões. Tal situação contribui para elevar o déficit da previdência.	6	8
Relato de Tese 2 - O percentual de população ativa deve ser considerado juntamente com a projeção de envelhecimento da população.	0	0

Relato de Versão 1 - Em 2015 o déficit da Previdência Social foi de mais de R\$ 85 bilhões e em 2016 o déficit ultrapassa os R\$ 150 bilhões	31	71
Relato de Versão 2 - Não existem informações consistentes e capazes de compor um diagnóstico seguro sobre as contas da Previdência Social.	1	1

Quadro 6: Alinhamento dos Pontos de Vista em disputa

Ponto de vista alinhados	Por matéria	Por relato
Total de Pontos de Vista 1	65	137
Total de Pontos de Vista 2	1	1
IPJ	0,02	0,015

Os quadros confirmam que o *Jornal Nacional* representou unicamente os pontos de vista defendidos pelo Governo Federal. Isso fica ainda mais evidente se considerarmos o cálculo do Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ), que é obtido a partir da razão dos pontos de vista em disputa, dividindo o de menor ocorrência pelo de maior ocorrência - O alinhamento entre os pontos de vista foi sinalizado com cores diferentes apenas com o intuito de facilitar a compreensão. Nesse caso o cálculo do IPJ por matéria é 0,02 e por relato 0,015.

Quadro 7: Relação entre pontos de vista do problema “O déficit da previdência existe?”

Problema 1: O déficit da previdência existe?		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Versão 1 - Em 2015 o déficit da Previdência Social foi de mais de R\$ 85 bilhões e em 2016 o déficit ultrapassa os R\$ 150 bilhões	31	71
Relato de Versão 2 - Não existem informações consistentes e capazes de compor um diagnóstico seguro sobre as contas da Previdência Social	1	1
Relato de Versão 3 - A Seguridade Social apresenta um superávit	0	0

O quadro acima evidencia o que já foi expresso anteriormente sobre a cobertura do *Jornal Nacional* negligenciar a existência de divergências quanto aos números apresentados pelo Governo Federal para justificar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 287/16). De modo que ao longo de um ano e dois meses de cobertura o jornal expôs apenas um relato que abordasse um posicionamento diferente do expresso pelo Governo. O conflito de versões, que não foi representado na cobertura deste problema, trata de contraposição de relatos que objetivam responder a um aspecto factual, mas que devido à ausência de elementos comprobatórios não se consolidam enquanto fatos. O Índice de Pluralidade Jornalística – IPJ – em ambos os casos tende a zero, sendo 0,03 o IPJ por matéria e 0,01 o IPJ por relato.

É curioso ressaltar que as versões divergentes, quanto a existência do déficit nas contas da Previdência Social, não integram a agenda do jornal nem mesmo da apresentação do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Previdência, em 23 de outubro de 2017, cuja conclusão versa sobre a inexistência do déficit da Previdência Social ou da Seguridade Social. Este trabalho não entra no mérito da relevância jornalística, no entanto é possível enquadrar este fato como relevante durante o processo de discussões das alterações propostas pela PEC 287/16. E vale ressaltar que o fato foi noticiado por outros veículos jornalísticos inclusive do Grupo Globo (figuras 1 e 2)

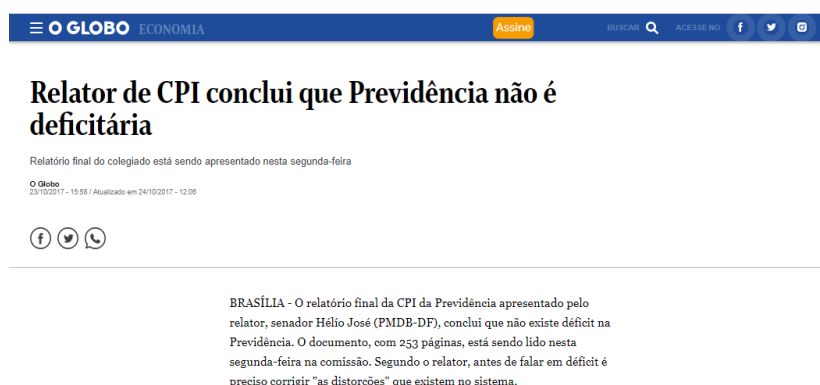


Figura 6 – Matéria no portal O Globo



Figura 7: Matéria no portal Estadão

Tabela 2: Agenda de temas do *Jornal Nacional* no dia 23/10/2017

Matérias veiculadas

PMs envolvidos na morte de turista espanhola na Rocinha são presos
 Aluno que matou colegas em GO é transferido para centro de internação
 Queimadas já consumiram 20% da Chapada dos Veadeiros, em Goiás
 Brasília vive a maior escassez de água de seus 57 anos de história
 Veja a previsão do tempo para terça-feira (24) no Brasil

Municípios usam verba exclusiva para educação em outras áreas
 Juiz determina transferência de Cabral para presídio federal
 Aumenta pressão sobre aliados, às vésperas da votação de denúncia
 Dólar atinge a maior cotação em três meses: R\$ 3,23
 Viúva diz que Trump esqueceu nome de soldado em telefonema
 Espanha pretende decidir esta semana o futuro político da Catalunha
 Candidatos apoiados por Macri vencem nas eleições legislativas da Argentina
 Hamilton pode conquistar o tetracampeonato da F1 na próxima corrida
 Cristiano Ronaldo vence pela 5ª vez prêmio da Fifa de melhor jogador do mundo
 Um em cada sete inscritos no Enem tem mais de 30 anos

A tabela acima mostra que no dia da apresentação do relatório pelo senador Hélio José a reforma da Previdência não integrou a agenda temática do *JN*.

Quadro 8: Relação entre pontos de vista do problema “Envelhecimento da população”

Problema 2: Envelhecimento da população		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Tese 1: Os brasileiros estão vivendo mais tempo e o envelhecimento da população mudou a estrutura etária dos beneficiários de aposentadorias e pensões. Tal situação contribui para elevar o déficit da previdência.	6	8
Relato de Tese 2: O percentual de população ativa deve ser considerado juntamente com a projeção de envelhecimento da população.	0	0
IPJ	0	0

Pode-se observar no “Quadro 8” cenário semelhante ao apresentado no problema discutido anteriormente. O debate, ou a pretensão de debate, sobre o envelhecimento da população brasileira também não dedicou espaço para pontos de vista contraditórios. O tema foi apresentado unicamente a partir de pontos de vista alinhados com a justificativa do Governo Federal. Nesse tema, as divergências não se referiam ao envelhecimento ou não da população brasileira, mas sim a forma de cálculo das projeções apresentadas pelos membros do Governo.

A questão do envelhecimento da populacional foi estruturada enquanto um potencial conflito de teses, teses estas que representam modelos explicativos para uma macro dimensão da realidade. A cobertura mais uma vez se mostrou parcial tendo o IPJ nulo, configurando parcialidade absoluta.

5.3 Pluralidade sobre a aprovação da PEC 287/16

O segundo grande eixo de análise da cobertura sobre a reforma da Previdência é composto pela pelos pontos de alteração sugeridos pelo Governo Federal a partir da Proposta de Emenda à Constituição – PEC – 287/16. No geral, a PEC prevê a alteração de oito artigos

sobre a Seguridade Social e estabelece regras de transição. Dentre as mudanças previstas, estão a extinção da aposentadoria por tempo de serviço, elevação da idade e do tempo de contribuição para homens e mulheres, novas regras para pensões e benefícios assistenciais e regras de acesso para os trabalhadores rurais. Estas mudanças fazem parte dos problemas que compõem o Macroproblema 2 na matriz de veracidade.

Ao longo das discussões públicas sobre as novas regras, que entrarão em vigor após a aprovação da emenda, concessões e alterações foram feitas pelo Governo Federal - autor da proposta – com fins de garantir a sua rápida aprovação e assim dar início às políticas de ajustes nas contas da pasta. O texto da reforma da Previdência, apresentado em 5 de dezembro de 2016, foi submetido a duas alterações: a primeira, em abril de 2017, quando recua na regra que equiparava a idade mínima para homens e mulheres terem acesso ao benefício; a segunda alteração – em novembro de 2017 – quando recua em outros temas como, por exemplo, tempo de contribuição, cálculo do benefício, regras para o trabalhador rural, servidores públicos e benefícios assistenciais.

Para dar conta da análise dos pontos de vista presentes no debate proposto pelo *Jornal Nacional* e a oportunidade de acesso ao contraditório no que se refere a discussão sobre a PEC 287/16, a matriz de veracidade (e por consequência o procedimento de análise da cobertura) foi subdividida em três fases. Essas fases apresentam não apenas as alterações no texto da proposta, como também a evolução dos pontos de vista em disputa ao longo do período analisado.

Quadro 9 – Evolução da cobertura do JN ao longo das fases

Macroproblema 2: A PEC 287/2016 deve ser aprovada?	Primeira Fase	Segunda Fase	Terceira Fase	Total
Número de Matérias	16	12	18	46
Número de Relatos	89	52	64	205

No quadro acima, tem-se a exposição de como a cobertura do *Jornal Nacional* se comportou ao longo das três fases analisadas com relação ao Macroproblema 2. É possível perceber uma proximidade entre os números de matérias em todas as fases, apesar da segunda fase representar o maior período – cerca de oito meses – esse foi o período que apresentou o menor número de matérias.

Considerando, de maneira geral, toda a discussão sobre o Macroproblema 2 - A PEC 287/2016 deve ser aprovada? (Quadro 9) – é possível ter uma dimensão do alinhamento dos pontos de vista que estiveram presentes no debate, considerando as três etapas de cobertura – e

observar a evolução do Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ) durante os quatorze meses de análise.

Quadro 10 – Pontos de vista sobre o Macroproblema 2 na cobertura do JN

Macroproblema 2: A PEC 287/2016 deve ser aprovada?		
Fase 1: Apresentação da proposta		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Macro Posição 1	3	3
Relato de Posição 1	12	52
Relato de Versão 1	1	1
TOTAL ALINHADOS 1 (T1)	16	56
Relato de Macro Posição 2	1	2
Relato de Posição 2	2	3
Relato de Crítica 1	5	19
TOTAL ALINHADOS 2 (T2)	8	24
IPJ	0,5	0,4
Fase 2: Primeira alteração na proposta		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Macro Posição 1	6	12
Relato de Opinião 1	2	2
Relato de Posição 1	11	28
TOTAL ALINHADOS 1	19	42
Relato de Macro Posição 2	1	1
Relato de Posição 2	3	4
Relato de Crítica 1	4	4
TOTAL ALINHADOS 2	8	9
IPJ	0,4	0,2
Fase 3: Segunda alteração na proposta		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Macro Posição 1	13	22
Relato de Opinião 1	1	1
Relato de Posição 1	12	31
Relato de Crítica 2	1	1
TOTAL ALINHADOS 1	27	55
Relato de Macro Posição 2	1	1
Relato de Posição 2	5	8
TOTAL ALINHADOS 2	6	9
IPJ	0,2	0,2

Devido ao fato desse Macroproblema ser mais dinâmico e apresentar posições que se aglutinam ao longo dos meses de cobertura, devido aos recuos na proposta de reforma apresentada pelo Governo Federal e as alterações realizadas no período, não foi possível calcular o IPJ geral do Macroproblema 2. Tendo em vista as particularidades das discussões que envolveram os pontos específicos da PEC 287/16 optamos por calcular o IPJ por fase.

Quadro 11 – Macroproblema 2: Evolução do IPJ por fase de cobertura

Macroproblema 2: A PEC 287/2016 deve ser aprovada?	Fase 1	Fase 2	Fase 3
---	---------------	---------------	---------------

IPJ por Matéria	0,5	0,42	0,26
IPJ por Relato	0,42	0,21	0,16

O quadro 11 demonstra que toda a cobertura do *Jornal Nacional* sobre o Macroproblema 2 se encontra dentro da zona de parcialidade. Na fase de apresentação da proposta (Fase 1) o Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ) por matéria é 0,5 enquanto o IPJ por relato é 0,42. A fase 1 apresenta os melhores índices quanto a Pluralidade no Macroproblema 2; os piores índices de pluralidade se encontram na fase correspondente a segunda alteração na proposta (Fase 3). Poder-se-ia supor que as alterações na proposta e a incorporação de argumentos que faziam parte de outras posições fossem as responsáveis por índices de pluralidade tão baixos na terceira fase de cobertura. No entanto, é necessário ressaltar que mesmo durante essa fase, o debate público sobre as alterações propostas pelo Governo Federal na Seguridade Social não é consensual. Dessa forma, seria desejável que a cobertura apresentasse também os demais pontos de vista. Mesmo assim, vale destacar que o Macroproblema 2 que registrou os melhores índices de pluralidade foi também o Macroproblema que mais assimilou ajustes contraditórios.

Ainda considerando aspectos gerais da cobertura sobre pontos da PEC 287/16, o quadro abaixo apresenta a distribuição de matérias e relatos pelos problemas que compõem Macroproblema 2.

Quadro 12 – Distribuição da cobertura sobre o Macroproblema 2

Macroproblema 2: A PEC 287/2016 deve ser aprovada?	Primeira Fase		Segunda Fase		Terceira Fase	
Problemas	Nº de matérias	Nº de relatos	Nº de matérias	Nº de relatos	Nº de matérias	Nº de relatos
Regra permanente de acesso (Problema 1)	13	54	12	38	18	37
Regras de transição (Problema 2)	5	9	4	4	8	19
Cálculo do Benefício (Problema 3)	1	2	-	-	2	2
Servidores Públicos (Problema 4)	3	5	6	13	8	13
Benefícios de prestação continuada (Problema 5)	3	4	3	3	2	2

Pensões (Problema 6)	4	10	3	3	3	4
Trabalhador rural (Problema 7)	4	4	1	1	3	4
Políticos (Problema 8)	-	-	-	-	-	-
Desvinculação das Receitas da União (Problema 9)	-	-	-	-	-	-
Militares (Problema 10)	3	8	-	-	-	-

O quadro acima também nos apresenta alguns temas que foram negligenciados pela cobertura do *Jornal Nacional*, como por exemplo, Desvinculação das Receitas da União (DRU), as alterações nas regras para os políticos e ausência dos militares na proposta da reforma. O problema 9, referente a DRU, esteve ausente da cobertura mesmo quando na segunda alteração na PEC 287/16 o Governo Federal estabelece que as receitas previdenciárias deixam de ser submetidas à DRU.

5.3.1 Pluralidade sobre a Regra Permanente de Acesso da PEC 287/16

Como já foi apresentado anteriormente, os pontos específicos responsáveis pelas mudanças na Seguridade Social foram dispostos, na Matriz de Veracidade, enquanto problema pertencentes ao Macroproblema 2. Ao todo, o segundo macroproblema é formado por dez problemas, sendo o primeiro deles responsável por dar conta das discussões sobre a nova regra permanente de acesso a aposentadoria.

A regra permanente de acesso (Problema 1) foi um dos tópicos da reforma que mais sofreu alterações, por isso é importante salientar a divisão da cobertura, desenvolvida para fins de análise, em três fases. Na primeira fase, ou fase de apresentação da proposta de reforma da Previdência, que compreende o período entre dezembro de 2016 e abril de 2017, O *Jornal Nacional* dedicou 13 matérias e 54 unidades informativas ao Problema 1.

Quadro 13 - Relação entre pontos de vista do problema “Regra Permanente de Acesso” (Fase 1)

Problema 1: Regra Permanente de Acesso (fase 1)		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Macro Posição 1 - A PEC deve ser aprovada [A reforma é necessária nesses termos para garantir a sustentabilidade do regime de previdência e preservar direitos]	2	2
Relato de Posição 1 - Para ter acesso ao benefício, o trabalhador teria de alcançar 65 anos de idade e 25 de contribuição.	8	20

Relato de Macro Posição 2 - A PEC deve ser aprovada com ressalvas.	1	2
Relato de Posição 2 - Equiparar a idade entre homens e mulheres amplia desigualdades visto que, a mulher desempenha múltiplas funções	2	3
Relato de Crítica 1 - Fim da aposentadoria por tempo de contribuição/Equiparar a idade entre homens e mulheres amplia desigualdades	4	18

No que se refere ao debate proposto pelo *Jornal Nacional* sobre a Regra Permanente de Acesso da PEC 287/16 e levando em consideração o espaço para acesso dos pontos de vista em disputa, a cobertura, na primeira fase, variou, quanto a pluralidade, entre o Médio Equilíbrio e o Médio Alto Equilíbrio; com Índices de Pluralidade Jornalística (IPJ) por matéria e por relato iguais a 0,7 e 0,95, respectivamente.

Quadro 14 - Relação entre pontos de vista do problema “Regra Permanente de Acesso” (Fase 2)

Problema 1: Regra Permanente de acesso		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Macro Posição 1 - A PEC deve ser aprovada	5	10
Relato de Posição 1 - A idade de acesso fica diferente para as mulheres. Tempo mínimo de contribuição: 25 anos	10	20
Relato de Opinião 1 – Homens e mulheres terão acesso a aposentadoria com 25 anos de contribuição, porém a idade mínima não será mais equiparada	1	1
Relato de Posição 2 - A proposta retarda o momento da aposentadoria.	3	4
Relato de Crítica 1 - Fim da aposentadoria por tempo de contribuição.	2	2

Na segunda fase de cobertura (após a primeira alteração na proposta) sobre o Problema 1 – entre os meses de abril e novembro de 2017 – a situação de equilíbrio apresentada no início das discussões pelo *JN* já não é mais uma realidade. As matérias publicadas nesse período se encontram em uma zona de parcialidade. O Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ) por matéria é de 0,31 (parcial) enquanto o IPJ por relato é 0,19 – muito parcial.

Quadro 15 - Relação entre pontos de vista do problema “Regra Permanente de Acesso” (Fase 2)

Problema 1: Regra Permanente de acesso		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Macro Posição 1 - A PEC deve ser aprovada	13	22
Relato de Posição 1 - Tempo mínimo de contribuição: 15 anos para o trabalhador privado e 25 anos servidor público (aposentadoria parcial), idade diferentes para o acesso de homens e mulheres.	9	13

Relato de Opinião 1 - Homens e mulheres terão acesso a aposentadoria parcial com 15 anos de contribuição (trabalhador privado) e 25 anos (servidor público)	1	1
Relato de Macro Posição 2 - A PEC deve ser aprovada com ressalvas.	1	1

Os índices de pluralidade seguem em declínio também na terceira etapa de cobertura – após a segunda alteração do Governo Federal na proposta de reforma da Previdência. Nesta etapa, a cobertura do *Jornal Nacional* esteve na zona de alta parcialidade com Índices de Pluralidade Jornalística (IPJ) praticamente nulos. De novembro de 2017 a fevereiro de 2018, o *JN* teve o IPJ por matéria igual 0,04 e o IPJ por relato igual a 0,02.

No quadro abaixo é possível perceber a evolução dos Índices de Pluralidade Jornalística (IPJ) ao longo das três fases de cobertura sobre a Regra Permanente de Acesso – Problema 1.

Quadro 16 – Evolução do IPJ no Problema 1

Problema 1: Regra Permanente de acesso	Fase 1	Fase 2	Fase 3
IPJ por Matéria	0,7	0,31	0,04
IPJ por Relato	0,95	0,19	0,02

5.3.2 Pluralidade sobre a Regra de Transição - PEC 287/16

O segundo problema que integra o Macroproblema 2 trata da Regra de Transição da PEC 287/16 – norma específica destinada a homens com mais de 50 anos e mulheres com mais de 45 anos – para acesso a aposentadoria. Esse ponto da reforma da Previdência não sofreu nenhuma alteração durante o período analisado, mesmo assim, por uma questão de organização mantivemos a análise dividida nas mesmas três fases de cobertura aplicadas nos problemas que se modificaram ao longo das discussões. De maneira geral, a Regra de Transição (problema 2) esteve presente em 17 matérias e em 32 relatos de informação.

Quadro 17 - Relação entre pontos de vista do problema “Regra de Transição” (Fase 1)

Problema 2: Regra de Transição		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Macro Posição 1 - A PEC deve ser aprovada A PEC deve ser aprovada.	1	1
Relato de Posição 1 - Vale para homens com mais de 50 anos e mulheres com mais de 45 anos); aplica-se acréscimo de 50% do sobre o tempo de contribuição faltante com base na regra antiga.	4	8

Considerando a exposição dos pontos de vista em disputa sobre as discussões quanto ao problema 2, a cobertura do *Jornal Nacional* apresentou apenas relatos de ponto de vista defendidos pelo Governo Federal – autor da proposta – e políticos da base aliada. Dessa forma, nos primeiros meses de cobertura (fase 1) o Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ) é nulo tanto por matéria quanto se considerado por relato.

Quadro 18 - Relação entre pontos de vista do problema “Regra de Transição” (Fase 2)

Problema 2: Regra de Transição		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Posição 1 - Vale para homens com mais de 50 anos e mulheres com mais de 45 anos); aplica-se acréscimo de 50% do sobre o tempo de contribuição faltante com base na regra antiga.	4	4

A apresentação de um único posicionamento quanto às Regras de Transição da Proposta de Emenda à Constituição – PEC 287/16 segue nos meses que compreendem a fase 2 (de abril a novembro de 2017). As quatro matérias e os quatro relatos que trataram do Problema 2 nesse período abordavam a posição defendida pelo Governo e sua base política de apoio. Sendo assim, não pluralidade jornalística ou debate efetivo sobre esse tema e o IPJ é nulo.

Quadro 19 - Relação entre pontos de vista do problema “Regra de Transição” (Fase 3)

Problema 2: Regra de Transição		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Posição 1 - Vale para homens com mais de 50 anos e mulheres com mais de 45 anos); aplica-se acréscimo de 50% do sobre o tempo de contribuição faltante com base na regra antiga.	6	12
Relato de Crítica 2 -	1	1
Relato de Posição 2 - Retarda o momento da aposentadoria para todos.	5	6

Na terceira fase analisada, entre os meses de novembro de 2017 e fevereiro de 2018, a cobertura evolui e começa a expor alguma diversidade de pontos de vista. Nessa etapa, a discussão sobre a Regra de Transição da proposta de reforma da Previdência apresentada pela *Jornal Nacional* tem Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ) por matéria igual a 0,71, referente a uma cobertura com médio equilíbrio, e IPJ por relato igual a 0,46 – indicador de uma cobertura na zona de parcialidade.

Os casos em que o IPJ por matéria constata equilíbrio, mas o IPJ por relato detona parcialidade significam que embora exista uma quantidade semelhante de matérias, dentro dessas matérias não houve espaço para expressão da multiplicidade de pontos de vista.

Quadro 20 – Evolução do IPJ no Problema 2

Problema 2: Regra de Transição	Fase 1	Fase 2	Fase 3
IPJ por Matéria	0	0	0,71
IPJ por Relato	0	0	0,46

O quadro acima apresenta a evolução dos Índices de Pluralidade Jornalística (IPJ) ao longo das três fases de cobertura sobre a Regra de Transição – Problema 2.

5.3.4 Pluralidade sobre o Cálculo do Benefício - PEC 287/16

O problema 3, relativo ao Macroproblema 2, trata do debate quanto as novas regras para cálculo do benefício apresentadas pelo Governo Federal na proposta de reforma da Previdência. Caso aprovada, a nova regra elevaria o tempo mínimo de contribuição para 25 anos – atrelado a idade mínima – e determinava o tempo de contribuição de 49 anos para o acesso ao benefício integral. Esse ponto da PEC 287/16 foi bastante criticado no debate público e a proposta sofreu alterações na segunda modificação no texto da reforma – em novembro de 2017.

Apesar das discussões com relação a esse ponto da reforma da Previdência, e sua importância dentro da própria reforma – já se tratava de uma regra para todos os trabalhadores – a cobertura do *Jornal Nacional* não destinou muito espaço para os debates a respeito das mudanças na forma de cálculo do benefício. Em 14 meses de cobertura apenas três matérias trataram do assunto e como será exposto a seguir nenhuma delas apresentou relatos divergentes a postura defendida pelo Governo Federal.

Quadro 21 - Relação entre pontos de vista do problema “Cálculo do Benefício” (Fase 1)

Problema 3: Cálculo do Benefício		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Posição 1 - O tempo mínimo de contribuição sobre de 15 para 25 anos (condicionado a uma idade mínima); 49 anos de contribuição para receber o benefício integral.	1	2

O problema 3, na fase de apresentação da reforma da previdência (fase 1), esteve presente em apenas uma matéria e em dois relatos de informação. Nesse carente espaço de cobertura o *JN* expôs apenas os relatos de posição defendidos pelo Governo Federal. Quanto as discussões sobre o Cálculo do Benefício, não há pluralidade e o IPJ é nulo tanto por matéria quanto por relato.

O tema esteve ausente durante os meses que compõem a segunda fase de análise – de abril a novembro de 2017 e volta a pauta do *Jornal Nacional* na terceira fase de cobertura. Assim como na primeira fase, a cobertura do *JN* sobre o Problema 3 também é parcial.

Quadro 22 - Relação entre pontos de vista do problema “Cálculo do Benefício” (Fase 3)

Problema 3: Cálculo do Benefício		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Posição 1 - Novo cálculo do valor da aposentadoria, começando de 60% para 15 anos de contribuição até 100% para 40 anos.	2	2

Entre novembro de 2017 e fevereiro de 2018 o jornal tratou das novas regras relativas ao cálculo do benefício em apenas duas matérias e em dois relatos de informação. Mais uma vez, ambos expunham apenas a posição do Governo Federal.

Quadro 23 – Evolução do IPJ no problema 3

Problema 3: Cálculo do Benefício	Fase 1	Fase 2	Fase 3
IPJ por Matéria	0	0	0
IPJ por Relato	0	0	0

O quadro acima mostra que toda a cobertura sobre o Problema 3 esteve na zona de parcialidade e apresentou IPJ nulo.

5.3.5 Pluralidade sobre “Servidores Públicos” - PEC 287/16

As novas regras para aposentadoria dos servidores públicos apresentadas na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287/16 compõem o Problema 4. Este, foi um dos temas bastante sensível dentro da proposta de reforma da Previdência defendida pelo Governo Federal. O intenso debate sobre o Problema 4 na agenda pública reverberou em mudanças na proposta e recuos por parte do Governo. De maneira geral, o Problema 4 foi abordado, na cobertura do *Jornal Nacional*, em 17 matérias e em 31 relatos de informação. O tema também esteve presente nas três fases de análise.

Quadro 24 - Relação entre pontos de vista do problema “Servidores Públicos” (Fase 1)

Problema 4: Servidores Públicos		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Posição 1 - Todos os trabalhadores teriam de seguir a regra padrão definida pela reforma (caso fosse aprovada pelo Congresso Nacional): 65 anos de idade e 25 de contribuição.	3	5

Na primeira fase de cobertura, o Problema 4 – Servidores Públicos – esteve presente em três matérias e em cinco relatos de informação. No entanto, o *Jornal Nacional* apresentou as discussões relativas a esse problema apenas pelo viés da posição defendida pelo Governo Federal. Não existiu aqui espaço para o contraditório e os demais pontos de vista foram suprimidos do debate. Sendo assim, os Índices de Pluralidade Jornalística (IPJs), por matéria e por relato, são nulos.

Quadro 25 - Relação entre pontos de vista do problema “Servidores Públicos” (Fase 2)

Problema 4: Servidores Públicos		
Tipo de Relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Macro Posição 1 - A PEC deve ser aprovada	1	2
Relato de Posição 1 - os homens continuam a se aposentar aos 65 anos. As mulheres, passam a ter direito ao benefício a partir dos 62. Para professores , a idade de acesso à aposentadoria caiu para 60 anos e, para os policiais , 55.	1	6
Relato de Opinião 1 -	1	1
Relato de Macro Posição 2 - A PEC deve ser aprovada com ressalvas	1	1
Relato de Crítica 1 - Reforma da Previdência reduz direitos dos servidores públicos e mantém privilégios em alguns setores da sociedade.	2	2

Na segunda fase de análise, entre os meses de abril e novembro de 2017, o *JN* apresenta um esforço maior em dar conta dos conflitos de posições que envolvem o debate sobre as mudanças nas regras para aposentadoria dos servidores públicos. É possível perceber no quadro acima que a cobertura abre espaço para posições divergentes das apresentadas pelo Governo Federal e políticos da base aliada. Nesse período, o Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ) por matéria é igual a 1 – que representa um indicador de alto equilíbrio; mas quando considerado por relato o IPJ é igual a 0,33 que indica uma cobertura parcial. Denotando, mais uma vez, que no interior da matéria houve muito mais espaço para um ponto de vista do que para outro.

Quadro 26 - Relação entre pontos de vista do problema “Servidores Públicos” (Fase 3)

Problema 4: Servidores Públicos		
Tipo de Relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Posição 1 - O tempo mínimo de contribuição passa para 25 anos, enquanto os empregados do setor privado precisariam cumprir os atuais 15 anos.	7	8
Relato de Crítica 2 – A reforma da previdência visa eliminar privilégios	1	1
Relato de Posição 2 - A nova versão da reforma prejudica os servidores públicos. Intenção do governo	3	4

de entregar a previdência complementar do funcionalismo a bancos privados.		
--	--	--

Quando considerada a terceira fase, entre novembro de 2017 e fevereiro de 2018, a cobertura do *JN* sobre os servidores públicos também se configura em uma zona de parcialidade. Neste período, o Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ) por matéria é 0,37 e o IPJ por relato é igual a 0,44.

Quadro 27 – Evolução do IPJ no problema 3

Problema 4: Servidores Públicos	Fase 1	Fase 2	Fase 3
IPJ por Matéria	0	1	0,37
IPJ por Relato	0	0,33	0,44

No quadro acima temos a evolução dos índices de pluralidade da cobertura do *Jornal Nacional* ao longo dos 14 meses de discussões sobre o Problema 4 – servidores públicos.

5.3.6 Pluralidade sobre o “Benefício de Prestação Continuada (BPC)” - PEC 287/16

Seguindo a estrutura da Matriz de Veracidade, o quinto problema a fazer parte do Macroproblema 2 trata das mudanças no Benefício de Prestação Continuada (BPC). De acordo com o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) esse benefício corresponde a garantia mensal de um salário mínimo e, atualmente, é destinado a pessoas com deficiência e idosos com mais 65 anos em situação de vulnerabilidade financeira.

A proposta de reforma da Previdência apresentada pelo Governo Federal propõe duas alterações no que se refere ao BPC. A primeira altera a idade mínima, que a partir da aprovação da PEC 287/16 passaria de 65 para 70 anos, e a segunda alteração desvincularia o valor do benefício do salário mínimo, abrindo assim precedentes para que cidadãos – que possuem apenas o BPC como fonte de renda - ganhassem menos do que o considerado o mínimo para se manter.

Esse ponto da reforma motivou discussões na agenda pública, o que fez com que o Governo Federal recuasse da sua proposta inicial e incorporasse algumas críticas que foram feitas à primeira versão da PEC 287/16. Entretanto, mesmo com esse cenário de posições em disputa na agenda pública, toda a cobertura do *Jornal Nacional* sobre o Problema 5 – BPC - esteve centrada nas posições defendidas pelo Governo Federal e políticos da base aliada, sem que se problematizasse nem mesmo questões que depois foram incorporadas na proposta da reforma.

Quadro 28 - Relação entre pontos de vista do problema “Benefício de Prestação Continuada (BPC)” (Fase 1)

Problema 5: Benefício de Prestação Continuada – BPC		
Tipo de Relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Posição 1 - A idade mínima para ter acesso passou para 70 anos. Os benefícios continuados perderiam a vinculação com o salário mínimo.	3	4

Na fase de apresentação da reforma da Previdência (fase 1), o Problema 5 esteve presente em três matérias e em quatro relatos de informação. Todos eles apresentavam a posição defendida pelo Governo Federal e políticos da base aliada, resultando assim em Índices de Pluralidade Jornalística nulos.

Quadro 29 - Relação entre pontos de vista do problema “Benefício de Prestação Continuada (BPC)” (Fase 2)

Problema 5: Benefício de Prestação Continuada – BPC		
Tipo de Relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Posição 1 - A vinculação com o salário mínimo será mantida. A idade mínima para ter acesso também foi alterada: passou de 70 anos para 65. Essa idade, no entanto, mudará com o decorrer dos anos. A partir de 2020, ela começa a aumentar gradualmente até alcançar os 68 anos.	3	3

A mesma situação de parcialidade presente na primeira fase de cobertura se repete ao longo dos meses que compreendem a segunda fase de análise, entre abril e novembro de 2017. Neste período, o *JN* exibiu três matérias e três relatos de informação que trataram do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – Problema 5. Também na fase 2, o Índice de Pluralidade Jornalística, por relato e por matéria, é nulo.

Quadro 30 - Relação entre pontos de vista do problema “Benefício de Prestação Continuada (BPC)” (Fase 3)

Problema 5: Benefício de Prestação Continuada – BPC		
Tipo de Relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Posição 1 - A vinculação com o salário mínimo será mantida. A idade mínima para ter acesso também foi alterada: passou de 70 anos para 65. Essa idade, no entanto, mudará com o decorrer dos anos. A partir de 2020, ela começa a aumentar gradualmente até alcançar os 68 anos.	2	2

Nos meses que compõem a terceira fase de cobertura o *JN* apresentou, mais uma vez, no que se refere às discussões sobre as alterações propostas para o Benefício de Prestação Continuada, apenas a posição defendida pelo Governo Federal. Assim como nas demais etapas,

não há neste período de cobertura espaço para o contraditório e os Índices de Pluralidade Jornalística são nulos.

Quadro 31 – Evolução do IPJ no Problema 5

Problema 5: Benefício de Prestação Continuada	Fase 1	Fase 2	Fase 3
IPJ por Matéria	0	0	0
IPJ por Relato	0	0	0

O quadro acima mostra que toda a cobertura sobre o Problema 5 esteve na zona de parcialidade e apresentou IPJ nulo.

5.3.7 Pluralidade sobre o “Pensões” - PEC 287/16

O sexto problema a compor o Macroproblema 2 trata das alterações relativas as pensões por morte. O primeiro texto da proposta de reforma da Previdência apresentado pelo Governo Federal tinha a intenção de desvincular o valor das pensões do salário mínimo, proibir a acumulação de benefícios e acabar com a integralidade das pensões - que a partir da aprovação da PEC 287/16 passaria a ser de 50% do valor do benefício do segurado falecido. Este também foi um ponto bastante debatido na agenda pública e um dos que foi alterado pelo Governo ao longo das discussões sobre a aprovação da reforma.

De maneira geral, a cobertura do *Jornal Nacional* não dedicou muito espaço para o debate sobre as alterações nas regras das pensões por morte. Ao longo dos 14 meses analisados neste trabalho, o tema esteve presente em 10 matérias e em 17 relatos.

Quadro 32 - Relação entre pontos de vista do problema “Pensões” (Fase 1)

Problema 6: Pensões		
Tipo de Relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Posição 1 - Seriam desvinculadas do salário mínimo e passaria a ser proibido acumular mais de um benefício, como aposentadoria e pensão. O texto define que a pensão deixa de ser integral, passando a 50% do valor do benefício do segurado falecido mais 10% por dependente.	4	10

No que se refere a exposição dos pontos de vista em disputa e ao acesso ao contraditório no debate sobre o Problema 6 (pensões), a cobertura do *JN* foi parcial durante a primeira fase de análise, de dezembro de 2016 a abril de 2017. Neste período, todos os relatos informativos e as matérias que abordaram as mudanças nas regras de Pensões apresentaram apenas a posição

defendida pelo Governo Federal e por políticos da base aliada. Nesta etapa, os Índices de Pluralidade Jornalística, por relato e por matéria, são nulos.

Quadro 33 - Relação entre pontos de vista do problema “Pensões” (Fase 2)

Problema 6: Pensões (FASE 2)		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Posição 1 - Mantém a vinculação ao salário mínimo e permite uma acumulação de benefícios, mas desde que limitado a dois salários mínimos. A pensão deixa de ser integral, passando a 50% do valor do benefício do segurado falecido mais 10% por dependente.	3	3

A segunda fase de cobertura sobre o Problema 6 também é caracterizada pela parcialidade do *Jornal Nacional*. Assim como nos meses de apresentação da reforma, as matérias e os relatos que seguiram a primeira alteração no texto da PEC 287/16 expuseram, mais uma vez, apenas os pontos de vista defendidos pelo Governo Federal e sua base aliada. Nessa etapa, também não há pluralidade no debate sobre as novas regras para Pensões.

Quadro 34 - Relação entre pontos de vista do problema “Pensões” (Fase 3)

Problema 6: Pensões (FASE 3)		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Posição 1 - Mantém a vinculação ao salário mínimo e permite uma acumulação de benefícios, mas desde que limitado a dois salários mínimos. A pensão deixa de ser integral, passando a 50% do valor do benefício do segurado falecido mais 10% por dependente.	2	2
Relato de Posição 2 – A pensão deve continuar sendo integral. O cidadão não pode acumular uma somatória de sua aposentadoria e a pensão por morte que some mais de 2 salários mínimos.	2	2

A terceira fase de análise é marcada por uma inversão positiva na lógica da cobertura que vinha sendo apresentada pelo *JN*, sobre o Problema 6, até aqui. A cobertura evolui da parcialidade para o mais alto nível de equilíbrio, apresentando Índices de Pluralidade Jornalística iguais a 1, tanto quando consideramos o equilíbrio dos pontos de vista por matéria e quando consideramos por relatos.

Quadro 35 – Evolução do IPJ no Problema 6

Problema 6: Pensões	Fase 1	Fase 2	Fase 3
IPJ por Matéria	0	0	1
IPJ por Relato	0	0	1

No quadro 35 temos a evolução dos índices de pluralidade da cobertura do Jornal Nacional ao longo dos meses de discussões sobre o Problema 6 – Pensões. É interessante notar que com relação a esse tópico a cobertura sai de uma zona de parcialidade e apresenta, na última fase, indicadores de alto equilíbrio tanto por matéria quanto por relato.

5.3.8 Pluralidade sobre o “Trabalhador Rural” - PEC 287/16

As novas regras para aposentadoria destinadas ao trabalhador rural, representam, na Matriz de Veracidade, o Problema 7 relativo ao Macroproblema 2. Na primeira versão da PEC 287/16 o Governo Federal propunha que o trabalhador rural deveria estar submetido a regra geral de acesso a aposentadoria, o que significa que a partir da aprovação do texto esses trabalhadores deveriam contribuir para a previdência.

Com outros pontos da reforma, este também motivou duras críticas a proposta e as regras para o trabalhador rural foram modificadas nas duas alterações que o Governo Federal fez no texto da PEC. Na cobertura do *Jornal Nacional*, o Problema 7 foi abordado de maneira tímida, estando presente em apenas oito matérias e nove relatos de informação ao longo dos 14 meses de análise.

Quadro 36 - Relação entre pontos de vista do problema “Trabalhador Rural” (Fase 1)

Problema 7: Trabalhador Rural		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Macro Posição 1 - A PEC deve ser aprovada	1	1
Relato de Posição 1 - Os trabalhadores rurais devem seguir a regra geral. Seria exigido uma contribuição para esses trabalhadores.	3	3

Com relação aos relatos de ponto de vista, a primeira fase de cobertura do *JN* sobre o Problema 7— entre dezembro de 2016 e abril de 2017 – apresentou apenas relatos de ponto de vista alinhados com o posicionamento defendido pelo Governo Federal. Não há debate, apenas a exposição de um dos pontos de vista em disputa. Nesse caso o Índice de pluralidade Jornalística é nulo se considerado por matéria e por relato.

Quadro 37 - Relação entre pontos de vista do problema “Trabalhador Rural” (Fase 2)

Problema 7: Trabalhador Rural		
Tipo de Relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Posição 1 - A idade de aposentadoria dos homens cai de 65 anos para 60 e a das mulheres, para 57. O tempo de contribuição recua de 25 anos para 15.	1	1

Mantém-se a cobrança de uma contribuição sobre o salário mínimo.		
--	--	--

A mesma situação de parcialidade na apresentação dos pontos de vista que tratam das novas regras de aposentadoria para o trabalhador rural se repete na segunda (Quadro 37) e na terceira (Quadro 38) etapa de análise. Toda a cobertura apresentada pelo *Jornal Nacional* sobre o Problema 7 – Trabalhador Rural – foi narrada a partir de relatos de ponto de vista alinhados com a posição do Governo Federal – autor da proposta - e de políticos da base aliada.

Quadro 38 - Relação entre pontos de vista do problema “Trabalhador Rural” (Fase 3)

Problema 7: Trabalhador Rural		
Tipo de Relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Posição 1 - O trabalhador contribuirá com um percentual sobre a receita de sua produção, de forma facultativa. Deverá comprovar o tempo de contribuição	3	4

Quadro 39 – Evolução do IPJ no Problema 7

Problema 7: Trabalhador Rural	Fase 1	Fase 2	Fase 3
IPJ por Matéria	0	0	0
IPJ por Relato	0	0	0

O quadro acima destaca que não houve, no *Jornal Nacional*, espaço para o contraditório nas matérias e nos relatos de informação que abordaram o Problema 7.

5.3.9 Pluralidade sobre o “Militares” - PEC 287/16

O último problema que compõe o Macroproblema 2 é o único dessa estrutura que não diz respeito a um ponto específico da Proposta de Emenda à Constituição – PEC – 287/16, já que o texto apresentado pelo Governo Federal deixa os Militares de fora sob a promessa de que seria feita uma reforma exclusiva para a classe. Apesar disso, optamos por incluir a questão dos militares enquanto um Problema 10 devido ao nível de discussões que foram geradas no âmbito da agenda pública quando se propôs uma reforma da Previdência sem considerar os militares.

Na cobertura do *Jornal Nacional* o tema quase não foi explorado, estando presente apenas na primeira fase – entre dezembro de 2016 e abril de 2017 –, em três matérias e oito relatos de informação.

Quadro 40 - Relação entre pontos de vista do problema “Militares” (Fase 1)

Problema 10: Militares

Tipo de Relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Posição 1 - A PEC 287/16 não inclui os militares que terão uma reforma específica	3	6
Relato de Versão 1 - Os militares representam 45% do déficit em 2015 e 44% em 2016	1	1
Relato de Crítica 1 - Uma reforma da Previdência precisa incluir os militares.	1	1

Quando a relação entre os pontos de vista em disputa sobre o Problema 10 – Militares – a cobertura do *JN* apresentou Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ) por matéria igual a 0,66 – que indica médio baixo equilíbrio; e IPJ por relato de 0,33 – denotando que neste aspecto a cobertura foi parcial.

Quadro 41 – Evolução do IPJ no Problema 10

Problema 10: Militares	Fase 1	Fase 2	Fase 3
IPJ por Matéria	0,66	-	-
IPJ por Relato	0,33	-	-

No quando acima tem-se a sistematização dos Índices de Pluralidade Jornalística da cobertura do *Jornal Nacional* sobre o Problema 10 – Militares. Nesse caso, o assunto só esteve em pauta nos primeiros meses de cobertura.

Quadro 42 – Evolução do IPJ nas discussões sobre a PEC 287/16

Evolução do IPJ nas discussões sobre a PEC 287/16 (Macroproblema 2)			
Problema 1: Regra Permanente de acesso	Fase 1	Fase 2	Fase 3
IPJ por Matéria	0,7	0,31	0,04
IPJ por Relato	0,95	0,19	0,02
Problema 2: Regra de Transição			
IPJ por Matéria	0	0	0,71
IPJ por Relato	0	0	0,46
Problema 3: Cálculo do Benefício			
IPJ por Matéria	0	0	0
IPJ por Relato	0	0	0
Problema 4: Servidores Públicos			
IPJ por Matéria	0	1	0,37
IPJ por Relato	0	0,33	0,44
Problema 5: BPC			
IPJ por Matéria	0	0	0
IPJ por Relato	0	0	0
Problema 6: Pensões			
IPJ por Matéria	0	0	1
IPJ por Relato	0	0	1
Problema 7: Trabalhador Rural			
IPJ por Matéria	0	0	0
IPJ por Relato	0	0	0
Problema 10: Militares			
IPJ por Matéria	0,25	-	-

IPJ por Relato	0,14	-	-
----------------	------	---	---

O quadro 42 tem a intenção de apresentar uma visão global de como se deu a configuração dos Índices Pluralidade Jornalística (IPJs) ao longo de toda a cobertura sobre pontos específicos da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287/16 – Macroproblema 2. De maneira geral, destaca-se que *Jornal Nacional* operou nas zonas de parcialidade (área em vermelho e laranja no quadro) no que se refere a discussão proposta sobre a reforma da Previdência, tanto no que diz respeito ao equilíbrio entre os relatos quanto ao equilíbrio entre as matérias.

5.3.10 Pluralidade sobre outras propostas de redução da despesa previdenciária

Dentre a estrutura adotada neste trabalho para promover de forma ampla uma discussão sobre a reforma da Previdência, seria necessário dedicar um espaço na cobertura para abordar propostas alternativas às apresentadas pelos Governo Federal, com o objetivo de reduzir as despesas do sistema previdenciário e que poderiam ser implementadas em conjunto com a PEC 287/16 ou ainda em substituição.

A partir da pesquisa documental foram identificados três eixos que extrapolam o texto da Proposta de Emenda à Constituição 287/16 e que poderiam ter sido incorporados por qualquer cobertura jornalística com vistas a enriquecer o debate e colocar em pauta agendas não necessariamente atreladas a agenda governamental. Esses eixos foram sistematizados em Macro pontos de vista.

Tabela 2 - Propostas alternativas de redução das despesas previdenciárias

Macro [Ponto de vista 1]: Criação de uma lei de responsabilidade previdenciária; Fim das isenções das contribuições previdenciárias sobre as receitas decorrentes das exportações (fim de um tipo de renúncia previdenciária); Unidade gestora única por ente federativo.

Macro [Ponto de vista 2]: Receitas previdenciárias deixarem de ser submetidas à DRU; cobrar dívidas previdenciárias.

Macro [Ponto de vista 3]: corrigir o piso das aposentadorias apenas pela inflação e não pelo reajuste do salário mínimo; reduzir as aposentadorias a um percentual de 80% do salário médio, para todos que ganham mais do que o piso de um salário mínimo; aumentar a contribuição previdenciária dos servidores públicos que ganham acima do teto do INSS

No entanto, apesar dos inúmeros temas e possibilidades de abordar a complexidade do sistema de Previdência e as diferentes possibilidades de tornar a Previdência Social mais

sustentável, o *Jornal Nacional* limitou a sua agenda de cobertura a reprodução quase que fiel da agenda governamental e não disponibilizou, durante o período analisado, nenhuma matéria e nenhum relato com o propósito de debater propostas alternativas à PEC 287/16.

A ausência de pluralidade aqui reside na falta de acesso, na privação do contraditório no âmbito temático, na restrição do debate público sobre a reforma da Previdência social a proposta e as justificativas governamentais.

5.3.11 Pluralidade sobre a tramitação da PEC 287/2016

O processo de tramitação da Proposta de Emenda à Constituição - PEC - que dispõe sobre a reforma da Previdência foi alocado na estrutura da matriz de veracidade (apresentada anteriormente) enquanto Macroproblema 4. No entanto, este macroproblema apresenta uma estrutura lógica de exposição dos conflitos um pouco diferente do ordenamento dos outros três macroproblemas, e isso se deve a própria natureza da tramitação de uma alteração constitucional, ou seja, um processo legislativo com uma estrutura já definida. Nesse caso, os conflitos expostos não focam no processo de tramitação em si, mas na articulação parlamentar em torno da tramitação.

Toda proposta que vise alterar aspectos pontuais da Constituição Federal deve ser submetida à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, à Comissão Especial da Câmara, à votação em dois turnos no plenário da Câmara dos Deputados; em seguida a proposta será analisada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, passará por votação no plenário do Senado para então ser promulgada. A PEC 287/16 - reforma da previdência - objeto desta análise de cobertura, passou, apenas, pelas duas primeiras etapas.

Quadro 43: Cronograma da tramitação da PEC 287/2016

Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)	Comissão Especial da Câmara	Plenário da Câmara	Comissão de Constituição e Justiça (Senado):	Plenário do Senado	Promulgação
etapa concluída em 15 de dezembro de 2016	Texto base aprovado em 3 de maio de 2017	Etapa pendente	Etapa pendente	Etapa pendente	Etapa pendente

Fonte: Autor

Para expor os conflitos e tentar dimensionar o mérito das discussões e o grau de pluralismo da cobertura em torno do processo de tramitação, o Macroproblema 4 foi dividido em dois pontos. O primeiro (problema 1) trata da governabilidade do governo Temer e da

possibilidade do Governo Federal em aprovar a sua proposta. O segundo ponto (problema 2) objetiva concentrar as discussões em torno da intervenção militar no Rio de Janeiro enquanto impedimento para aprovação de mudanças constitucionais.

Na cobertura do *Jornal Nacional* o processo de tramitação e a articulação em torno desse processo esteve presente 38 matérias, com 180 relatos de informação num período de 14 meses. A discussão em torno da possibilidade de aprovação da proposta de reforma da Previdência (problema 1) foi estruturada na matriz de veracidade enquanto um conflito de versões, esse tipo de conflito expõe argumentos que tentam explicar um fato, mas esses argumentos ainda não apresentam elementos comprobatórios suficientes para serem aceitos como verdade. Ao longo da pesquisa também surgiram na agenda pública críticas a estratégia de concessões governamentais a fim de garantir apoio para aprovação da PEC 287/16, esses argumentos também foram considerados na exposição dos conflitos que dão estrutura ao debate sobre se o Governo Federal tem ou não votos suficientes para aprovar a reforma.

Quadro 44 - A configuração da cobertura sobre o Problema 1

Problema 1: O governo tem votos suficientes para aprovar a PEC?		
Tipo de Relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Versão 1: O governo tem condições de aprovar a proposta de reforma da previdência.	16	25
Relato de Crítica 1: Negociação de verbas e promessas do presidente Michel Temer para conseguir votos.	7	8
Relato de Versão 2: O governo não tem apoio suficiente para aprovar a proposta	19	45

Nesse caso, as versões 1 e 2 – apesar de serem excludentes - não refletem necessariamente posicionamentos divergentes, visto que dentro do próprio jogo político que se desenhou durante o período analisado, o Governo Federal e políticos da base aliada – que em toda a estrutura da matriz estavam como porta-vozes das posições de número 1- aqui estão presentes tanto na versão 1 quanto na versão 2. Então, caso seguissemos a lógica do cálculo do Índice de Pluralidade Jornalística, de alinhamento dos relatos de crítica 1 com a versão 2, obter-se-ia a pluralidade em relação aos pontos de vista; não necessariamente a vinculação dos pontos de vista aos atores políticos envolvidos.

Para tanto, optamos por criar o índice de três maneiras: na primeira, fizemos a razão entre as duas versões presentes no debate com a finalidade de demonstrar a forma como ambas se fizeram presentes na cobertura; na segunda fizemos a contraposição entre os relatos de Versão 1 e os relatos de Crítica 1, que representaram um conflito claro no debate que envolveu os votos para a aprovação da reforma da Previdência (Problema 1). E por fim consideramos o

cálculo do IPJ a partir dos alinhamentos dos pontos de vista. Essas relações estão expressas no quadro abaixo.

Quadro 45 – Índice de Pluralidade Jornalística do Problema 1

IPJ em relação aos conflitos	Versões 1 X 2	Versão 1 X Crítica 1	Versão 1 x versão 2 + crítica 1
IPJ por matéria	0,84	0,43	0,61
IPJ por relato	0,55	0,32	0,47

No que se refere ao espaço para apresentar os relatos de Versão 1 e 2, a cobertura no *Jornal Nacional* apresentou um grau de médio equilíbrio com relação as matérias com um Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ) de 0,84. Quanto aos relatos, a cobertura teve um grau de baixo equilíbrio com o IPJ igual a 0,55. No que se refere ao debate entre os relatos de Versão 1 (O governo tem condições de aprovar a proposta de reforma da Previdência) e os relatos de Crítica 1 (Negociação de verbas e promessas do presidente Michel Temer para conseguir votos para aprovar a reforma), a cobertura do *JN* se manteve com grau de parcialidade tanto com as matérias quanto com relação aos relatos, com Índice de Pluralidade Jornalística por matéria igual a 0,43 e IPJ por relato igual a 0,32. Se considerados a partir do alinhamento dos pontos de vista, a cobertura apresentou IPJ por matéria de 0,61 – baixo equilíbrio – e IPJ por relato igual a 0,47.

O segundo problema que compõe o Macroproblema sobre a tramitação da proposta de reforma da Previdência trata das discussões sobre a intervenção militar na segurança pública do Rio de Janeiro. De acordo com o artigo 60 da Constituição Federal, “A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988), no entanto o Governo Federal sinalizou, ao longo dos debates, a possibilidade de suspender a intervenção para votar a reforma de Previdência.

Quadro 46 - A configuração da cobertura sobre o Problema 2

Problema 2: A intervenção militar no Rio de Janeiro impede a votação de uma mudança na constituição?		
Tipo de Relato	Nº de matérias	Nº de unidades informativas
Relato de Posição 1: A intervenção militar impede qualquer alteração constitucional.	1	6
Relato de Posição 2: A intervenção pode ser suspensa para a votação da PEC.	1	1

O debate sobre o Problema 2 (A intervenção militar no Rio de Janeiro impede a votação de uma mudança na constituição?) foi estruturado na Matriz de Veracidade enquanto um

conflito de posições. Nesse caso, os relatos apresentam uma pretensão de interesse pontual em um conflito real ou potencial.

No período analisado, a cobertura do *Jornal Nacional* não destinou muito espaço para os debates que envolviam a intervenção militar na segurança pública do Rio de Janeiro. Quando a pluralidade nesse debate, a cobertura do *JN* apresentou grau de alto equilíbrio quando considerado o Índice de Pluralidade Jornalística por matéria, com IPJ igual a 1; mas quando considerada sob a perspectiva dos relatos, a cobertura muito parcial, com IPJ igual a 0,16.

5.4 Índice de Pluralidade Jornalística sobre a reforma da Previdência no JN: Apontamentos finais

Ao final da análise é possível extrair algumas conclusões sobre o *Jornal Nacional* em sua cobertura sobre a reforma da Previdência. De maneira geral, o veículo destinou um espaço tímido em sua agenda para a discussão das alterações propostas pela PEC 287/16 e suas implicações. Muitos temas não tiveram acesso a agenda jornalística e muitas discussões relativas ao contexto da reforma também não foram abordadas. No que se refere especificamente à pluralidade, a cobertura do *JN* esteve predominantemente nas faixas de parcialidade (Índices de Pluralidade Jornalística inferiores a 0,5) com ênfase em apenas um dos pontos de vista em disputa.

Quadro 47: Configuração geral da cobertura do JN

A cobertura da Reforma da Previdência no JN		
Tipo de relato	Nº de matérias	Nº de relatos
Relato de Macro Posição 1	42	108
Relato de Macro Posição 2	4	6
Relato de Macro Posição 3	1	2
Relato de Opinião 1	13	26
Relato de Opinião 2	1	1
Relato de Versão 1	42	97
Relato de Versão 2	20	46
Relato de Posição 1	37	118
Relato de Posição 2	11	16
Relato de Tese 1	6	8
Relato de Crítica 1	16	31
Relato de Crítica 2	2	2
PV alinhado 1	142	359
PV alinhado 2	52	100
IPJ	0,37	0,27

O quadro acima apresenta a configuração geral da cobertura sobre o tema durante os meses de dezembro de 2016 e fevereiro de 2018. A parcialidade, mais uma vez, fica evidente. Quando considerada em sua totalidade, a cobertura do *Jornal Nacional* sobre a reforma da Previdência apresentou Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ) por matéria igual a 0,37 e IPJ por relato igual a 0,27 – o que significa que para cada 10 relatos de Posição 1 existem aproximadamente 3 relatos de Posição 2.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As constantes alterações e o rápido desenvolvimento da atividade jornalística nas sociedades evoluem e desafiam tanto o campo profissional quanto o campo acadêmico na busca por estabilidades em um contexto profissional de reorganização dos ambientes de trabalho, de propulsão das tecnologias da informação e da reconfiguração do lugar da audiência no processo de produção de conteúdo. Esse ambiente movediço tem levantado ainda questões sobre a eficiência e a própria legitimidade do jornalismo enquanto instrumento democrático.

Neste trabalho, cujo objetivo foi mensurar o grau de pluralidade da cobertura do *Jornal Nacional* sobre a reforma da Previdência, reforçamos a compreensão do jornalismo enquanto instituição indispensável para a saúde dos governos democráticos. Partimos de um entendimento que considera uma relação direta entre a atividade jornalística e as democracias, de modo que, como afirma Suarez (2007), a melhora da qualidade informativa resulta em melhora da democracia.

Sendo assim, o foco da análise, que aqui foi proposta, recaiu sobre o esforço em entender que o cumprimento da finalidade do jornalismo nas sociedades democráticas é o que garante a sua legitimidade. Para tal, não nos limitamos ao entendimento da atividade a partir das responsabilidades democráticas puras, mas também exploramos demandas específicas da atividade e como essas demandas contribuem para gerar mecanismos de responsabilização. Ao tratar do processo de responsabilização consideramos o conceito de *accountability*, que ao ser aplicado a mídia informativa vai combinar responsabilidades éticas e profissionais em modelos que visam à prestação de contas.

A pluralidade foi adotada como o referencial crítico da qualidade da prática jornalística. Antes da análise empírica, o conceito foi abordado na sua complexidade e múltiplas dimensões. Ressaltando não apenas a sua importância enquanto um valor jornalístico, mas também a sua conexão com a noção de debate público desejável nas democracias. Dentro do espectro de possibilidades de investigação do pluralismo na mídia situamos esse trabalho nas investigações sobre o pluralismo interno, considerado a partir da atuação do jornalismo no que se refere à formação de uma arena para o contraditório, ponderando oportunidade de acesso e exposição dos pontos de vista. No percurso de entendimento mais amplo do conceito consideramos também as críticas direcionadas ao tipo de estudo que aqui se propôs.

Para determinar então como a pluralidade se manifestou na cobertura da reforma da Previdência apresentada pelo *Jornal Nacional* ao longo de um ano e dois meses, optamos por utilizar o software Qualijor. Sua utilização, nesta pesquisa, teve um duplo objetivo: permitiu manipular uma quantidade extensa de dados e contribuiu para testar a efetividade do sistema para fins de avaliação da qualidade da produção jornalística – já que o software ainda se encontra em fase de aperfeiçoamento.

A análise que se desenvolveu nos mostrou que a cobertura do *Jornal Nacional* sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287/16 se manteve predominantemente na parcialidade ao apresentar a maioria dos eixos polêmicos de discussões sobre o tema majoritariamente sob um dos pontos de vista – nesse caso o defendido pelo Governo Federal (autor da proposta) e políticos da base aliada. Assuntos como o déficit nas contas da Seguridade Social, que foram contestados por inúmeros órgãos de prestígio da sociedade civil – como a Ordem dos Advogados do Brasil – foram apresentados na cobertura não como um dado contestável, mas sim como um fato já que durante o período analisado a situação das contas públicas não foi problematizada; o jornal apenas reafirmou o discurso oficial. Essa lógica de reafirmação do discurso oficial se repetiu em diversos outros subtemas e na própria agenda de cobertura, de modo que durante 14 meses o *Jornal Nacional* não colocou em pauta, por exemplo, nenhuma outra proposta de redução das despesas previdenciárias.

Entre exposição parciais de pontos de vista e silenciamentos em torno de temas do rol da Seguridade Social, a cobertura apresentada pelo *Jornal Nacional* não expressa a complexidade real das discussões em torno da proposta de reforma da Previdência do governo Temer. Tais escolhas editoriais ocasionaram duplo prejuízo: em nível jornalístico o veículo desconsidera um valor essencial para a prática da profissional – valor este que inclusive se encontra expresso nos Princípios Editoriais do Grupo Globo; em nível de experiência democrática a qualidade da mediação do *JN* sobre a Reforma da Previdência não atende aos requisitos esperados de uma comunicação que busca ser um fórum de debates que dispõe informações que orientam a tomada de decisões nas sociedades.

Um avanço da pesquisa em momento futuro pode averiguar a relação das fontes de informação com os pontos de vista presentes na cobertura. Há ainda a possibilidade de investigar o tema reforma da Previdência no *Jornal Nacional* a partir do requisito da relevância jornalística.

Referências

- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016
- BENEDETTI, Carina. **A qualidade jornalística: do conceito à prática**. Série jornalismo a rigor. Florianópolis: Insular, 2009.
- BERTRAND, Claude-Jean. **O arsenal da democracia: sistemas de responsabilização da mídia**. Bauru, São Paulo: Edusc, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia** – Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.
- BRANDI, D. Evolução dos Estudos de Agendamento: uma Explicação sobre a Influência da Mídia na Opinião Pública. **Intercom Nordeste**, 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.
- CANELA, Guilherme. Monitoramento de mídia, jornalismo e desenvolvimento. In: CHRISTOFOLETTI, R.; MOTTA, L. (Org). **Observatórios de mídia – olhares da cidadania**. São Paulo: Paulus, 2008. p. 51-76.
- CHRISTOFOLETTI, Rogério. Qualidade no jornalismo: Políticas, padrões e preocupações de jornais e revistas brasileiros. In: **UNESCO - Indicadores da Qualidade da Informação Jornalística**. Série Debates Comunicação e Informação, 2010.
- CORNU, Daniel. **Ética da Informação**. Bauru, São Paulo: EDUSC, 1998.
- DEUZE, Mark; WITSCHGE, Tamara. O que o jornalismo está se tornando? **Dossiê Práticas Jornalísticas**. V4, N2, 2016.
- FRANCISCATO, Carlos. **A fabricação do presente: como o jornalismo reformulou a experiência do tempo nas sociedades ocidentais**. São Cristóvão: Editora UFS, 2005
- _____. Considerações metodológicas sobre a pesquisa aplicada em jornalismo. In: **IV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo (SBPJor)**, em Porto Alegre (Brasil), novembro de 2006.
- GENTILLI, Victor. **Democracia de massas: jornalismo e cidadania: estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação**. Porto Alegre: EDIPU-CRS, 2005.
- _____. O futuro do jornalismo: Democracia, conhecimento e esclarecimento. In: CHRISTOFOLETTI, R.; MOTTA, L. (Org). **Observatórios de mídia – olhares da cidadania**. São Paulo: Paulus, 2008. p. 185-196.
- GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008
- GOMES, Wilson. **Jornalismo, fatos e interesses: ensaios de teorias do jornalismo**. Série jornalismo a rigor. Florianópolis: Insular, 2009.

GONÇALVES, T. A abordagem do enquadramento nos estudos do jornalismo, in **Caleidoscópio**, nº 5/6. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 2005, p 157-167

GUERRA, Josenildo; LINS, Alana. Índice de Pluralidade Jornalística (IPJ): testando uma metodologia para avaliação de qualidade editorial. **Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo**, 2014

GUERRA, Josenildo. Transparência editorial: a credibilidade jornalística à luz dos sistemas de gestão da qualidade. In: **Encontro Nacional de Pesquisadores em jornalismo**, 2012.

_____. Qualijor – sistema de gestão da produção jornalística orientado para a qualidade editorial. In: **13º Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo**, Campo Grande – UFMS – novembro de 2015.

_____. **Gestão da Qualidade em Organizações Jornalísticas: um panorama inicial**. Relatório de pesquisa CNPq, 2017.

HANSEN, Messiluce. **Comunicação, Democracia e Esfera Pública**. São Cristóvão: Editora UFS, 2013

HOHLFELDT, A. Os estudos sobre a hipótese de agendamento. Porto Alegre: **Revista Famecos**, nº7, 1997

HUMANES, María; MONTERO, María. La Calidad del pluralismo interno en la TDT. In: MOMPART, J; LOZANO, J; SAMPIO, D. (Eds). **La Calidad Periodística: teorías, investigaciones y sugerencias profesionales**. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2013.

KARPPINEN, Kari. **Rethinking Media Pluralism: A Critique of Theories and Policy Discourses**.

MAIA, Rousiley. A deliberação nos *media*: apontamentos conceituais. In: **Comunicação & Sociedade**, São Bernardo do Campo, PósCom-Metodista, a. 29, n. 50, p. 81-101, 2. Sem, 2008.

MANGIOLAVORI, L. Revisitando os estudos de agenda-setting, 40 anos depois. São Paulo: **BIB**, nº74, 2012, p. 27-42

MARINHO, Sandra. **Jornalismo e Formação em Mudança: modelos e construções na análise do caso português**, 2015

MARTINS, Luis. **Concentração de mídia e pluralismo: a imprensa portuguesa no contexto da União Europeia**. Coleção Labcom, 2015

MCCOMBS, M. **A Teoria da Agenda: a mídia e a opinião pública**. Editora Vozes, 2009

MCQUAIL, Denis. **A atuação da mídia: comunicação de massa e interesse público**. Porto Alegre: Penso, 2012.

MENDONÇA, R; SIMÕES, P. Enquadramento. Diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2012, v. 27.

MORAIS, Maria Elisa. **Pluralismo e diversidade nos *media* em Portugal** – a blogosfera política em rede. 2012. Tese de doutorado

PAULINO, Fernando. Ética, responsabilidade e qualidade do jornalismo: como experiências internacionais podem ser úteis para práticas brasileiras. **Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil**, 2015

ROSSETO, G.; SILVA, A. Agenda-setting e Framing: detalhes de uma mesma teoria? Porto Alegre: **Intexto**, n.26, p. 98-114, 2012

ROTHBERG, Danilo. **Jornalismo Público**. São Paulo: Unesp, 2011.

SANTIAGO, Adriana. Para que serve o jornalismo? Um caminho para estudar as funções da instituição jornalística no Brasil - SBPJor – **Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo 12º Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo Santa Cruz do Sul** – UNISC, 2014.

SOARES, Murilo. **Representações, jornalismo e a esfera pública democrática**. São Paulo: Editora Unesp, 2009

STRÖMBÄCK, Jesper. In Search of a Standard: four models of democracy and their normative implications for journalism. *In: Journalism Studies*, Volume 6, número 3, 2005, p. 331-345

WIMMER, Miriam. Pluralismo e diversidade nos meios de comunicação de massa: sobre consensos e contendas. *In: Revista Brasileira de Políticas de Comunicação*. n 6. p 1-13, 2011.

Referências Documentais

OAB e entidades divulgam carta aberta sobre a Reforma da Previdência. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/54702/oab-e-entidades-divulgam-carta-aberta-sobre-a-reforma-da-previdencia> Acesso em:

Seis fatos sobre a reforma da Previdência. Disponível em: <http://apublica.org/2017/03/truco-6-fatos-sobre-a-reforma-da-previdencia/> Acesso em:

“É uma reforma da Previdência muito perversa com as mulheres”. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/e-uma-reforma-da-previdencia-muito-perversa-com-as-mulheres> Acesso em:

CNBB, OAB e Confecon se manifestam contra a reforma da Previdência. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-04/reforma-da-previdencia-agrava-desigualdades-sociais-dizem-cnbb-oab-e-cofecon> Acesso em:

LUPION, Bruno. **O que é a reforma da Previdência proposta por Temer?** Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/12/06/O-que-%C3%A9-a-reforma-da-Previd%C3%Aancia-proposta-por-Temer> Acesso em:

Governo explica proposta de reforma da previdência social. Entrevista coletiva com o secretário da Previdência Social, Marcelo Caetano. Disponível em:
https://www.youtube.com/watch?v=8ZJ3rN4_Glc Acesso em:

Nota técnica Dieese: PEC 287-A: **A reforma da Previdência e da Assistência Social na versão aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados.** Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec287Substitutivo.html> Acesso em:

JACCOUD, Luciana; MESQUITA, Ana Cleusa; PAIVA, Andrea Barreto. **TD 2301 - O Benefício de Prestação Continuada na Reforma da Previdência: contribuições para o debate.** Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29921
Acesso em:

Proposta de emenda à Constituição (PEC) 287/2016. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>
Acesso em: